

MINISTÉRIO DA

# Previdência Social

## Força Tarefa Previdenciária 2003 – 2008



A Força-Tarefa Previdenciária – integrada pelo Ministério da Previdência Social, Departamento da Polícia Federal e Ministério Público Federal – tem como objetivo combater, de maneira sistemática, a evasão fiscal e os crimes previdenciários, mediante ações estratégicas e utilização de procedimentos técnicos de inteligência.

A integração dos três órgãos visa à melhoria da comunicação e troca de experiências entre os envolvidos nas atividades; a celeridade na produção de provas e no julgamento dos processos; e substancial redução na sangria aos cofres públicos.

O objetivo da Força-Tarefa Previdenciária é o de consolidar, institucionalizar, fortalecer e ampliar os trabalhos da Inteligência Previdenciária, operando em conjunto com o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, de forma a colher mais dados para municiar o Poder Judiciário e melhorar a articulação entre os órgãos da Previdência Social (Assessoria de Pesquisa Estratégica, Auditoria e Procuradoria) e, direta ou indiretamente, outros órgãos públicos – federais, estaduais e municipais – e instituições privadas nos trabalhos de combate às fraudes contra a Previdência Social.

- [Operações 2003 – 2008](#)
- [Operações 2009](#)
- [Operações 2010](#)

### Atribuições da Força-Tarefa

- Combate à fraude em benefícios
- Combate à corrupção
- Combate à organização sistêmica
- Persecução criminal (previdenciário)
- Tutela coletiva – improbidade administrativa e recomendações
- Solicitação de apuração de responsabilidade administrativa

### Operações da Força-Tarefa Previdenciária 2003 – 2008

ANO	OPERAÇÕES REALIZADAS	MANDADOS DE BUSCA E APREENSÃO	PRISÕES		
			Servidores	Outros	Total
2003	8	219	(&sup1;)	(&sup1;)	87

**AÇÃO POPULAR Nº 5056953-04.2011.404.7100/RS**

**AUTOR** : **ADAO ROBERTO RODRIGUES VILLAVERDE**  
: **ADRIANA ANTUNES DE ALMEIDA**  
: **air nunes dos santos**  
: **ALCEU BARBOSA VELHO**  
: **ALCEU DE DEUS COLLARES**  
: **ALEXANDRE DUARTE LINDENMEYER**  
: **ALEXANDRE POSTAL**  
: **ALTEMIR ANTONIO TORTELLI**  
: **ANA AMELIA DE LEMOS**  
: **ANA INES AFFONSO**  
: **ANTONIO VALDECI OLIVEIRA DE OLIVEIRA**  
: **AURIO PAULO SCHERER**  
: **CELSO RICARDO LUDWIG**  
: **CELSO WOYCIECHOWSKI**  
: **DANIEL LUIZ BORDIGNON**  
: **DIOGENES LUIZ BASEGIO**  
: **DIONILSO MATEUS MARCON**  
: **EDSON MEURER BRUM**  
: **EDUARDO JULIANO FERNANDES**  
: **ELIANE PIOVESAN BOTTON**  
: **ELTON ROBERTO WEBER**  
: **ELVINO JOSE BOHN GASS**  
: **FRANCISCO NATAL SIGNOR**  
: **GERMANO ANTÔNIO RIGOTTO**  
: **GERSON BURMANN**  
: **GILMAR SOSSELLA**  
: **GIOVANI CHERINI**  
: **GUILHERME CASSEL**  
: **HEITOR JOSE SCHUCH**  
: **JEFERSON OLIVIERA FERNANDES**  
: **JOAO EDEGAR PRETTO**  
: **JOSE ALFONSO EBERT HAMM**  
: **JOSE ANTONIO JUNIOR FROZZA PALADINI**  
: **JOSE FRANCISCO GORSKI**  
: **JOSE HERMETO HOFFMANN**  
: **JOSE LUIS LAUERMANN**  
: **JOSE LUIZ BORTOLI AZAMBUJA**  
: **JULIANA BRIZOLA**  
: **LUIS ALBERTO TRINDADE**  
: **LUIZ FERNANDO SCHMIDT**  
: **MARCO ANTONIO TRIERVEILER**  
: **MARIOVANE GOTTFRIED WEIS**  
: **MARISA VIRGINIA FORMOLO DALLA VECCHIA**

- : **MARLON ARATOR SANTOS DA ROSA**
- : **MIRIAM PAZ GARCEZ MARRONI**
- : **OLÍVIO DE OLIVEIRA DUTRA**
- : **OSVALDO GUADAGNIN**
- : **PAULO EUCLIDES GARCIA DE AZEREDO**
- : **PAULO RENATO PAIM**
- : **PEDRO BANDARRA WESTPHALEN**
- : **PEDRO JORGE SIMON**
- : **RAUL JORGE ANGLADA PONT**
- : **RAUL KROEFF MACHADO CARRION**
- : **ROBERTO RAMOS**
- : **RUI POLIDORO PINTO**
- : **SERGIO SCHNEIDER**
- : **SILVIO ISOPO PORTO**
- : **TEREZINHA MARQUES FLOR**
- : **VERGILIO FREDERICO PERIUS**
- : **VERONICA BANDEIRA SIMOES**
- : **VOLMIR JOSE MIKI BREIER**
- : **WALDYR STUMPF JUNIOR**
- ADVOGADO** : **Rodrigo Dalcin Rodrigues**
- : **JORGE LUTZ MULLER**
- : **JULIANA GARCIA MOUSQUER**
- : **KARINA DE SOUZA FEIJO**
- RÉU** : **UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**

### **DECISÃO (LIMINAR/ANTECIPAÇÃO DA TUTELA)**

Trata-se de ação popular ajuizada em favor da Associação Sulina de Crédito e Extensão Rural - ASCAR, ameaçada que está de ter o seu patrimônio completamente exaurido e suas atividades extintas em face da execução de créditos tributários relativos a contribuições de seguridade social que, em seu montante consolidado, considerados todos os longos exercícios objeto de autuação, somam valor bilionário.

No pólo ativo da demanda, encontram-se pessoas cuja legitimidade processual decorre de sua condição de cidadãos, necessária e suficiente para o ajuizamento de ação cautelar, nos termos do art. 5º, LXXIII e do art. 1º da Lei da Ação Popular. A par disso, legitimam-se politicamente para expor problema que afeta o interesse da sociedade e buscar sua solução, ainda que judicial, porquanto são depositárias da confiança do povo gaúcho, titulares que foram ou que são de relevantes cargos e funções. Peticionam ex-governadores, senadores, deputados federais e estaduais, pessoas de diferentes inclinações ideológicas, muitas vezes adversários políticos, mas que nesta ação se unem em prol do que entendem necessário ao atendimento do interesse público e social. Ademais, em razão da sua vivência política e administrativa, bem conhecem as dimensões econômica e social da questão trazida. Veja-se que também figuram como autores dirigentes de diversos órgãos e instituições que atuam ou atuaram diretamente junto aos produtores rurais, como o Ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário, o Superintendente do Ministério da Agricultura no RS, o

Superintendente do INCRA, ex-secretário da agricultura e diretor do BRDE e o Diretor Administrativo e de Transferência de Tecnologia da EMBRAPA. Também o Presidente da FAMURS e representantes de relevantes sindicatos e movimentos sociais vinculados à área rural. Enfim, são pessoas com sensibilidade política e conhecimento da questão rural.

A ASCAR, foi criada e é administrada pela e com a participação da União, a qual sistematicamente aporta recursos para manutenção da instituição. Também integra a estrutura da Associação Sulina de Crédito e Extensão Rural o próprio Estado do Rio Grande do Sul. O objeto da instituição em comento é *a assistência social à população rural em estado de vulnerabilidade, desenvolvendo ações junto às famílias rurais no sentido de promover a assistência educacional nas áreas da saúde, saneamento, economia doméstica, com atenção às famílias, à adolescência, à velhice, aos quilombolas e aos indígenas, visando sua integração social, à orientação para que tenham condições de obter sua subsistência, bem como auferir renda pela comercialização de sua produção, inclusive orientando quanto ao uso racional dos recursos naturais, possibilitando melhorias em suas condições de vida, sem que isso determine danos ao ambiente.*

Há toda uma complexa estrutura administrativa para cumprimento da finalidade da associação: quase 500 escritórios, 2.196 empregados e estrutura que cobre 99% do território do Rio Grande do Sul, a qual, somente no ano de 2010, foi capaz de prestar um milhão cento e setenta e sete mil e setenta e seis atendimentos aos assistidos. A ASCAR atua, consoante termos da inicial, em estreita parceria com a EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, fato que, de per si, indica o relevante papel por ela desempenhado junto aos produtores rurais do Estado do Rio Grande do Sul.

Transcrevo a petição inicial no que tange aos atos administrativos atacados nesta demanda e que estariam causando danos ao patrimônio público, *in verbis*:

*O primeiro ato atacado é o de revogação da 'isenção' (ou, melhor, em linguagem técnica, imunidade) da contribuição previdenciária referente à quota patronal, realizado pelo Instituto Social do Seguro Social (cujas atribuições foram parcialmente transferidas para a Receita Federal do Brasil, por força da Lei 11.457/07), vinculado à União. As razões de nulidade abarcam tanto aspectos de ordem formal como também de ordem substancial, de mérito.*

*O segundo ato atacado ocorreu no processo de representação apresentada pelo INSS, praticado pelo Conselho Nacional de Assistência Social, no qual houve uma clara e eloquente manipulação de um julgamento administrativo para lesar a ASCAR e a população gaúcha por ela atendida. As razões de nulidade, aqui, igualmente dizem respeito à forma e ao mérito dessa decisão.*

Da análise da inicial e dos documentos que a instruíram é possível sintetizar a controvérsia referindo que o INSS (que antes de 2007 era sujeito ativo das contribuições previdenciárias) e a União deixaram de considerar a ASCAR como entidade imune a contribuições de seguridade social, passando a autuá-la em face de supostos débitos com contribuições de seguridade social, como se empresa privada de fins lucrativos fosse, negando-lhe a condição de entidade assistencial. Os atos atacados seguiram ritos que os autores entendem equivocados, por violadores de garantias instrumentais, e consideraram ausente a condição de entidade assistencial em razão do não cumprimento de requisitos como a proibição de remuneração de secretários executivos e da natureza da atividade.

Deve-se ter em conta que as instituições de assistência social sem fins

lucrativos, quando efetivamente assim se caracterizem e atuem, constituem braços do Estado para a realização de valores constitucionais. Por realizarem atividades que são do interesse público, restam imunes a impostos e a contribuições. O Estado tem em tais instituições parceiros para a erradicação da pobreza mediante inclusão social, geração de oportunidades, melhoria da educação e da assistência à saúde, qualificação profissional etc. Assim, tanto o reconhecimento da condição de entidade assistencial, como a sua cassação, devem ser revestidos de cautelas. É que conceder imunidade a entidades que não preenchem os requisitos necessários à sua caracterização como de assistência social implica verter recursos ou abrir mão de receitas tributárias em prol de interesses outros que não aqueles que justificam o investimento. De outro lado, retirar a condição de entidade assistencial compromete a realização de atividades que a própria constituição protege e estimula e que cabe ao Estado promover e incentivar.

Não é por outra razão, aliás, que a Constituição exige lei complementar para regulamentar as condições materiais para o gozo da imunidade, o que se extrai do seu art. 146, inciso II. À lei ordinária, fica o papel de definição dos requisitos para constituição e funcionamento, como a necessidade de obtenção e renovação dos certificados de entidade beneficente de assistência social. É o que se extrai dos precedentes do STF: Ag. Reg. nº RE 428.815-0 e ADIN 2.028/DF. Aliás, cuida-se de entendimento antigo, refletindo entendimento iniciado pelo Ministro Soares Muñoz em 1981, relativamente à imunidade a impostos, à luz da Constituição de 1967 com a redação da EC nº 1/69. Vejamos a ementa do primeiro dos referidos precedentes:

*'I. imunidade tributária: entidade filantrópica: CF, arts. 146, II e 195, § 7º: delimitação dos âmbitos da matéria reservada, no ponto, à intermediação da lei complementar e da lei ordinária (ADI-MC 1802, 27.8.1998, Pertence, DJ 13.2.2004; RE 93.770, 17.3.81, Soares Muñoz, RTJ 102/304). A Constituição reduz a reserva de lei complementar da regra constitucional ao que diga respeito 'aos lindes da imunidade', à demarcação do objeto material da vedação constitucional de tributar; mas remete à lei ordinária 'as normas sobre a constituição e o funcionamento da entidade educacional ou assistencial imune'. [...].'* (STF, 1ª T., unân., AgRRE 428.815-0/AM, rel. Min. Sepúlveda Pertence, jun/05)

Como regulamentação material da imunidade do art. 195, § 7º, da CF, aplica-se, por analogia (art. 108, I, do CTN), o art. 14 do CTN (recepcionado como lei complementar). Os requisitos formais foram durante longo tempo disciplinados pelo art. 55 da Lei 8.212/91, com suas diversas redações, e constam, atualmente, da Lei 12.101/99.

Vejamos o CTN:

*Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:*

*I - não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; (Redação dada pela LCP nº 104, de 10.1.2001)*

*II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;*

*III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.*

*§ 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do artigo 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.*

*§ 2º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do artigo 9º são exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos. (grifei e sublinhei)*

Antes de adentrar o cumprimento ou não de tais condições materiais, cabe

destacar que o próprio Código Tributário Nacional, no § 1º do art. 14, preconiza que o não preenchimento de alguma de suas exigências ensejará a suspensão da benesse fiscal. Suspensão do benefício não se confunde com pura e simples, direta e definitiva cassação do mesmo. Eventual cassação deve ser precedida da oitiva da entidade, para que possa manifestar suas razões, levar esclarecimentos ao fisco, oportunizando-lhe, ainda, impugnação e recurso contra a decisão.

No caso concreto, verifica-se que a revogação da benesse fiscal até então usufruída pela ASCAR, criada em 1955, deu-se em razão de relatório produzido por fiscal de contribuições previdenciárias, em que apontou que a entidade deixou de cumprir um dos requisitos operacionais *referentes à isenção de entidades filantrópicas, qual seja, o de não remunerar seus diretores ou equivalentes sob qualquer forma ou título*. Posteriormente, a entidade foi notificada, por intermédio de ofício (INSS/GRAF/041/92), acerca da *revogação da isenção de contribuições previdenciárias*.

Sem que qualquer processo administrativo tenha sido formalmente instaurado, a gerente regional de arrecadação e fiscalização do INSS 'revogou a isenção de contribuições previdenciárias' por entender que a contribuinte não preenchia os requisitos da legislação em vigor para ser considerada entidade de assistência social. Não houve contraditório, não houve instrução probatória tampouco houve decisão administrativa fundamentada. Ao que tudo indica, a cessação da benesse fiscal foi promovida por singelo e antijurídico 'ofício-decisão', configurando aparente arbitrariedade.

Já no que diz respeito ao certificado de entidade assistencial, foi proferida decisão em que não foi computado voto já proferido pelo relator com análise detalhada e favorável à instituição.

Os atos atacados foram produzidos há muito tempo atrás, mas prossegue a situação de sujeição à cobrança de tributos gerada a partir deles.

A condução do procedimento pela Administração Pública demonstra, *prima facie*, violação ao devido processo legal e à ampla defesa previstos no art. 5º, LV, da Constituição Federal, o qual estabelece que *aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*. A garantia fundamental em questão deve ser observada pela Administração Pública quanto à prática de atos que impliquem restrição à esfera jurídica das pessoas, físicas ou jurídicas, como no caso em questão. O processo, tanto administrativo como judicial, deve permitir que os interessados se manifestem, apresentem suas razões e justificativas, de modo a que seja produzida uma decisão menos sujeita a equívocos e revestida de legitimidade. A boa análise e aplicação das condições materiais para a imunidade, exige procedimento revestido de um mínimo de garantias.

Aliás, reforça tal conclusão a Portaria MPAS 3.015/1996, bem lembrada e transcrita na inicial, a qual, reconhecendo o prejuízo à defesa decorrentes da praxe existente até então, determinou a adoção de procedimento em que fossem resguardadas as garantias do ente imune, assegurando-lhe oitiva prévia e direito a defesa e recurso. Ademais, determinou inclusive a anulação dos processos viciados. Vejamos:

*PORTARIA MPAS Nº 3.015, DE 15 DE FEVEREIRO DE 1996 - DOU DE 16/02/1996*  
*O MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL no uso de suas atribuições legais e regulamentares,*  
*Considerando a necessidade de uniformizar procedimentos do Instituto Nacional do Seguro*

*Social e do Conselho de Recursos da Previdência Social com relação às entidades filantrópicas;*

*Considerando que não se pode exigir a contribuição social sem o respectivo fato gerador; e, Considerando, ainda, que se há de resguardar, nos processos administrativos, o direito de defesa,*

**RESOLVE:**

*Art. 1º O Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, pelo seu órgão próprio, ao fiscalizar a pessoa jurídica que esteja no gozo de isenção de contribuição social para a manutenção da Seguridade Social prevista no art. 195, § 7º da Constituição, verificando que não está sendo atendida condição exigida para a manutenção do privilégio emitirá Informação Fiscal, na qual relatará os fatos que determinam a sua perda.*

*Art. 2º A entidade a que se refere o artigo anterior será cientificada do inteiro teor da Informação Fiscal, sugestões e conclusões emitidas pela Administração e terá o prazo de trinta dias para a apresentação de defesa e produção de provas.*

*Art. 3º Apresentada a defesa ou decorrido o prazo sem manifestação da parte interessada, o INSS decidirá acerca do cancelamento da isenção, emitindo, se for o caso, o Ato Cancelatório.*

*Art. 4º Cancelada a isenção a entidade terá o prazo de trinta dias, contados da ciência da decisão, para interpor recurso com efeito suspensivo ao Conselho de Recursos da Previdência Social.*

*Parágrafo único. O Conselho de Recursos da Previdência Social dará prioridade para a distribuição e julgamento do recurso a que se refere este artigo.*

*Art. 5º Transitada em julgado decisão do Conselho de Recursos da Previdência Social que negue provimento ao recurso a que se refere o artigo anterior, o INSS lavrará e emitirá Notificação Fiscal de Lançamento de Débito, se for o caso.*

*Art. 6º Os Presidentes das Câmaras de Julgamento do Conselho de Recursos da Previdência Social deverão devolver à origem os processos pendentes de julgamento e que não tenham seguido o procedimento determinado nesta Portaria.*

*Parágrafo único. O INSS, uma vez recebido o processo, deverá anular o feito a partir do momento em que se verificar o vício de contraditório ou o cerceamento de defesa.*

*Art. 7º Esta Portaria entrará em vigor na data da sua publicação.*

**REINHOLD STEPHANES**

Há, portanto, forte fundamento na alegação de vício formal.

Mas os autores demonstram, ainda, que sequer os aspectos materiais foram bem considerados pelas autoridades administrativas.

A cassação da imunidade deu-se em razão em razão da suposta remuneração de diretores. Ocorre, contudo, que os secretários executivos e adjuntos que percebiam remuneração não integravam os quadros diretivos da associação.

Em razão da complexa estrutura necessária ao atendimento dos pequenos produtores rurais em todo o Estado do Rio Grande do Sul tornou-se imprescindível a profissionalização da administração da entidade, sob pena de restar inviabilizada a ASCAR. Efetivamente, não há como administrar instituição tão grande, com a eficiência que se requer para a aplicação dos recursos em tantas atividades espalhadas por todo o território do Estado, sem contratar pessoas para a realização do gerenciamento em tempo integral, devidamente remunerados.

Mas a remuneração de secretários executivos e adjuntos não pode ser confundida com a 'distribuição de patrimônio ou renda' vedada pelo art. 14, I, do CTN, à luz do qual a legislação ordinária tem de ser interpretada.

O que o CTN veda é que o caráter beneficente e a finalidade assistencial constituam apenas fachada para instituições voltadas aos interesses privados dos seus

próprios diretores, revertendo seus resultados para o patrimônio privado e não para a própria atividade do interesse público imunizada. Não parece ser o caso, em absoluto, das ASCAR.

Por hipótese, sendo a instituição em si idônea e efetivamente cumpridora de função social através da sua atividade assistencial, eventual improbidade administrativa deveria ser assim tratada e investigada e não culminar em punição à instituição como um todo de modo a inviabilizar sua existência em prejuízo da população, do Estado e da própria União.

De fato, pelo que tudo indica, verifica-se que o ato de cassação da imunidade revela-se contrário ao interesse e ao patrimônio públicos. A ASCAR qualifica-se como ente do terceiro setor que presta relevantes serviços sociais de forma paralela ao poder público, em parceria com este. A União, ao cobrar contribuição de entidade de assistência que ela própria mantém, pratica ato contraditório.

Saliente-se que historicamente o Estado do Rio Grande do Sul tem nas atividades agropecuárias um de seus grandes, se não o maior, fundamentos econômicos. A prática de ato administrativo que inviabilize importante instituição de apoio técnico e de crédito aos pequenos agricultores atenta também contra a eficiência, princípio que deve ser observado pela Administração, nos termos do art. 37 da CF.

Por fim, cabe ressaltar que o caráter assistencial da ASCAR parece de indiscutível evidência. Conforme muito bem apanhado na inicial, a antiga contribuição ao FINSOCIAL tinha como umas das suas destinações o amparo ao pequeno agricultor, nos termos do art. 1º do DL 1.940/82. E foi recepcionada como receita de seguridade social pelo art. 56 do ADCT, para vigência temporária, até a instituição da COFINS.

Ademais, é possível inserir as atividades desenvolvidas no rol do art. 203 da CF, em que a assistência figura como atividade prestada a quem necessitar para fins, por exemplo, de proteção à família, às crianças e adolescentes, à promoção da integração ao mercado de trabalho. Tais finalidades não podem ser vistas de modo estreito, literal.

O apoio ao pequeno agricultor, de modo que se qualifique, que tenha acesso à tecnologia e ao crédito não tem apenas objetivos econômicos, mas principalmente sociais. Aliás, tais perspectivas são complementares. A prosperidade dos pequenos produtores lhes assegura e às suas famílias vida digna, saúde, educação, oportunidades para os filhos. Não é razoável que se qualifique como assistenciais apenas atividades voltadas aqueles que já estejam marginalizados. Mais adequado é atuar junto aos que trabalham, que produzem, para que tenham condições de continuar a fazê-lo e a fazê-lo melhor, de modo que contribuam positivamente para o bem comum e para o desenvolvimento econômico e social do Estado. Assim como na área da saúde, é preciso trabalhar preventivamente em todas as frentes, ter ação para melhorar a qualidade de vida de todos.

Também sob a perspectiva material, portanto, a descaracterização da associação como assistencial parecer ter sido açodada.

O risco de dano irreparável caso não antecipada a tutela ou concedida medida cautelar também está presente. Há fundado receito de que o prosseguimento das execuções e que o não reconhecimento do caráter assistencial da associação implique o seu desmanche, rescisão de convênios, cessação de recebimento de verbas públicas, etc.. A ASCAR foi

criada em 1955 pela própria União e pelo Estado do Rio Grande do Sul, juntamente com a sociedade gaúcha. Trata-se de associação que presta imprescindível serviço à população há longo tempo, razão pela qual se aconselha preservar o funcionamento da entidade até que se possa julgar o mérito desta ação.

Estão presentes, portanto, os requisitos para a tutela liminar.

Análise plena das questões será feita após as contestações, em que os réus poderão trazer os elementos que entenderem úteis e pertinentes à melhor solução da demanda. Ademais, provavelmente teremos a necessidade de proceder à instrução probatória, com a realização de inspeção judicial e de perícia. Apenas à luz de todos os elementos é que, não ocorrendo nesse tempo solução administrativa ou legal que suprima o objeto da demanda, será o momento de proceder à apreciação abrangente, profunda e definitiva da pretensão.

Ante o exposto, forte no art. 273 do CPC, DEFIRO A MEDIDA LIMINAR, com o que determino a suspensão dos efeitos dos atos administrativos que implicaram a cassação da imunidade e do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social da ASCAR e, por conseguinte, suspendo a exigibilidade de todos os créditos tributários (art. 151, V, do CTN) relativos a contribuições de seguridade social constituídos contra tal associação, com o que deverão cessar as cobranças administrativas e judiciais.

Intimem-se. Citem-se. Intime-se o Ministério Público.

Após, dê-se vista à parte autora para réplica.

Em seguida, venham para decisão sobre a instrução probatória.

Porto Alegre, 18 de novembro de 2011.

**Leandro Paulsen**  
**Juiz Federal**

---

Documento eletrônico assinado por **Leandro Paulsen, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.jfrs.jus.br/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **7487338v2** e, se solicitado, do código CRC **DD9F3105**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Leandro Paulsen  
Data e Hora: 18/11/2011 20:04

---

**EXMO(A). SR(A). DR(A). JUIZ DE VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE  
PORTO ALEGRE – SEÇÃO RS**

**Pedido de antecipação de tutela – liminar**

**Uma questão de Estado:**

- Pela subsistência de **2.196 famílias** de seus trabalhadores!
- Pela manutenção da assistência social da entidade que **prestou 1.177.076 atendimentos só em 2010**, segundo os critérios do MDS!
- Pela continuidade das atividades da **única entidade do RS que presta assistência social rural desde 1955!**
- Pela **ilegalidade e imoralidade administrativa** na cobrança de crédito de **R\$1,5bilhão** de uma entidade com o **patrimônio líquido negativo** de R\$137.090.866,20, que age pela União, Estado e Municípios!
- Pelo bem comum da sociedade, do Rio Grande do Sul e do Brasil!

**ALCEU DE DEUS COLLARES** (Ex-Governador do Estado), brasileiro, casado, advogado, portador do Título de Eleitor n. 376379704-50 e da Cédula de Identidade n. 5032132168 e inscrito no CPF sob n. 088.913.111-20, residente e domiciliado na Rua Genny Zachia Stephanou, 115, Porto Alegre, RS, **GERMANO ANTÔNIO RIGOTTO** (Ex-Governador do Estado), brasileiro, casado, empresário, portador do Título de Eleitor n. 45596704-34, da Cédula de Identidade n. 1011963368 e inscrito no CPF sob n. 223.762.830-00, residente e domiciliado na Av. Independência, n. 2052, ap. 52, Caxias do Sul, RS, **OLÍVIO DE OLIVEIRA DUTRA** (Ex-Governador do Estado), brasileiro, casado, bancário aposentado, portador do Título de Eleitor n. 0383988504-00, da Cédula de

---

<sup>1</sup> **Art. 1º** Fica instituída, na forma prevista neste decreto-lei, **contribuição social, destinada a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor.** (art. 1º do DL 1.940/82) **Art. 3º** O Serviço Social Rural terá por fim: I. A prestação de serviços sociais no meio rural, visando a melhoria das condições de vida da sua população, especialmente no que concerne: a) à alimentação, ao vestuário e à habitação; b) à saúde, à educação e à assistência sanitária; c) ao incentivo à atividade produtora e a quaisquer empreendimentos de molde a valorizar o ruralista e a fixá-lo à terra. II. Promover a aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural; III. Fomentar no meio rural a economia das pequenas propriedades e as atividades domésticas; IV. Incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais; V. Realizar inquéritos e estudos para conhecimento e divulgação das necessidades sociais e econômicas do homem do campo; (art. 3º da Lei 2.613/55)

Identidade n. 8008464417 e inscrito no CPF sob n. 050.126.430-20, residente e domiciliado na Avenida Assis Brasil, 280, ap. 420, Porto Alegre, RS, **PEDRO JORGE SIMON** (Ex-Governador do Estado e Senador), brasileiro, casado, advogado, portador do Título de Eleitor n. 0311581304-77, da Cédula de Identidade n. 1001771532 e inscrito no CPF sob n. 002.258.430-72, residente e domiciliado na Avenida Protásio Alves, 2584, 302, Petrópolis Porto Alegre, RS, **ANA AMÉLIA DE LEMOS** (Senadora), brasileira, viúva, jornalista, portadora do Título de Eleitor n. 0182705904-00, da cédula de Identidade n. 5001919017 SSP/RS, inscrita no CPF sob n. 011.585.970-53, com endereço profissional no Palácio do Congresso Nacional – Praça dos Três Poderes – Ala Afonso Arinos, Gabinete 07, CEP 70165-900, Brasília, DF, **PAULO RENATO PAIM** (Senador) brasileiro, casado, agricultor, portador do Título de Eleitor n. 0327457604-18, da Cédula de Identidade n. 2.587.611, inscrito no CPF sob n. 110.629.750-49, com endereço profissional no Palácio do Congresso Nacional – Praça dos Três Poderes – Anexo I – 22 andar, Gabinete 04, CEP 70165-900, Brasília, DF, **DIONILSO MATEUS MARCON** (Deputado Federal), brasileiro, casado, agricultor, portador do Título de Eleitor n. 0071612604-34, da Cédula de Identidade n. 1043783438, inscrito no CPF sob n. 434.343.390-00, residente e domiciliado na Rua Cinco de Maio, 170, Fazenda Proalcool, Nova Santa Rita, RS, CEP 92.480-000, **ELVINO JOSÉ BOHN GASS** (Deputado Federal), brasileiro, casado, agricultor, portador do Título de Eleitor n. 416257704/34, da Cédula de Identidade n. 8021611796, inscrito no CPF sob n. 125.582.062-49, residente e domiciliado na Rua Pe. Augusto, 751, Santo Cristo, RS, **GIOVANI CHERINI** (Deputado Estadual), brasileiro, divorciado, portador do Título de Eleitor n. 0132031504-00, da Cédula de Identidade n. 1011982335, inscrito no CPF sob n. 310.507.780-49, residente e domiciliado na Rua Washington Luiz, 238, 302, Porto Alegre, RS, **JOSÉ ALFONSO EBERT HAMM** (Deputado Federal), brasileiro, casado, engenheiro agrônomo, portador do Título de Eleitor n. 116940104-77 e Cédula de Identidade n. 7007570109 – SSP/RS e inscrito no CPF sob n. 370.406.420-34, residente e domiciliado na Avenida Carlos Mangabeira, 181, 501, Bagé, RS, **ADÃO ROBERTO RODRIGUES VILLAVERDE** (Deputado Estadual), brasileiro, união estável, engenheiro civil, portador do Título de Eleitor n. 290825404/42, da Cédula de Identidade n. 3005598788, inscrito no CPF

sob n. 210.438.500-82, residente e domiciliado na Rua Gonçalo de Carvalho, 271, 1101, Bairro Floresta, Porto Alegre, RS, **ALCEU BARBOSA VELHO** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, advogado, portador do Título de Eleitor n. 007286620477, da Cédula de Identidade n. 1207357633, inscrito no CPF sob n. 224.792.100-06, residente e domiciliado na Rua Mariana Prezzi, 65, 121, Caxias do Sul, RS, **ALEXANDRE DUARTE LINDENMEYER** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, advogado, portado do Título de Eleitor n. 132500304-50, da Cédula de Identidade n. 1023405747, inscrito no CPF sob n. 472.824.280-34, residente e domiciliado na Rua Barão do Cotegipe, 395, 502, Rio Grande, RS, **ALEXANDRE POSTAL** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, portador do Título de Eleitor n. 0201251004-00, da Cédula de Identidade n. 5016668146, inscrito no CPF sob n. 236.187.600-00, residente e domiciliado na Rua 1° de Janeiro, 150, 1602, Torre II, Porto Alegre, RS, **ALTEMIR ANTÔNIO TORTELLI** (Deputado Estadual), casado, agricultor familiar, portador do Título de Eleitor n. 0421870704-93 e da Cédula de Identidade n. 1030803249, inscrito no CPF sob n. 402.036.700-00, residente e domiciliado no Povoado Rigo Km 2,5, RST 420, Erechim, RS, **ANA INÉS AFFONSO** (Deputada Estadual), brasileira, solteira, professora, portadora do Título de Eleitor n. 624573704/34, da Cédula de Identidade n. 6065485648, inscrita no CPF sob n. 711.124.800-72, residente e domiciliado na Rua Otto Daudt, 362, São Leopoldo, RS, **ANTÔNIO VALDECI OLIVEIRA DE OLIVEIRA** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, metalúrgico, portador do Título de Eleitor n. 84052604/34, da Cédula de Identidade n. 7018874581, inscrito no CPF sob n. 287.839.720-72, residente e domiciliado no município na Cohab Trancredo Neves, Quadra 47, n° 07, Santa Maria, RS, **DANIEL LUIZ BORDIGNON** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, professor, portador do Título de Eleitor n. 114241304-34, da Cédula de Identidade n. 5010296951, inscrito no CPF sob n. 287.808.760-72, residente e domiciliado na Rua São Sebastião, 233, Gravataí, RS, **DIÓGENES LUIS BASEGIO** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, médico, portador do Título de Eleitor n. 404582704/00, da Cédula de Identidade n. 1011175328, inscrito no CPF sob n. 245.660.470-91, residente e domiciliado na Rua Tupinambás, 360, Passo Fundo, RS, **EDSON MEURER BRUM** (Deputado Estadual), separado judicialmente, comerciante, portador do Título de Eleitor n. 0330368504-34 e da

Cédula de Identidade n. 60182301009, inscrito no CPF sob n. 433.740.180-68, residente e domiciliado na Travessa Harmonia, 99, 304, Santa Cruz do Sul, RS, **EDEGAR PRETTO** (Deputado Estadual), brasileiro, solteiro, portador do Título de Eleitor n. 0582508704-50, da Cédula de Identidade n. 5053143425, inscrito no CPF sob n. 630.904.220-34, residente e domiciliado na Rua Washington Luiz, 238, 304, Porto Alegre, RS, **GERSON BURMANN** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, engenheiro civil, portador do Título de Eleitor n. 394794304/93, da Cédula de Identidade n. 3016434973, inscrito no CPF sob n. 475.944.700-87, residente e domiciliado na Rua Benjamin Constant, 165, Ijuí, RS, **GILMAR SOSSELLA** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, bancário, portador do Título de Eleitor n. 463325004-26 e da Cédula de Identidade n. 4016653943, inscrito no CPF sob n. 335.963.360-15, residente e domiciliado na Rua Eugênio Felini, 720, Tapejara, RS, **HEITOR JOSÉ SCHUCH** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, agricultor familiar, portador do Título de Eleitor n. 203192304/18, da Cédula de Identidade n. 3019930481, inscrito no CPF sob n. 454.794.530-68, residente e domiciliado na Rua Augusto Spengler, 138, Santa Cruz do Sul, RS, **JEFERSON OLIVEIRA FERNANDES** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, advogado, inscrito na OAB.RS sob n. 64.700, portador do Título de Eleitor n. 632011404-34 e da Cédula de Identidade n. 1047360647 e inscrito no CPF sob n. 621.726.460-91, residente e domiciliado na Avenida Cavallhada, 4760, 239, Porto Alegre, RS, **JOSÉ ANTÔNIO JUNIOR FROZZA PALADINI** (Deputado Estadual), brasileiro, solteiro, bacharel em direito, portador do Título de Eleitor n. 0832681404-69, da Cédula de Identidade n. 1087910509, inscrito no CPF sob n. 002.532.420-96, residente e domiciliado na Rua Carlos Gotuzzo Giacoboni, 1686, Pelotas, RS, **JOSÉ FRANCISCO GORSKI** (Deputado Estadual), brasileiro, separado, engenheiro civil, portador do Título de Eleitor n. 0469414904-50 e da Cédula de Identidade n. 8000811797, inscrito no CPF sob n. 224.474.580-53, residente e domiciliado na Rua Treze de Maio, 2060, Santiago, RS, **JOSÉ LUIS LAUERMANN** (Deputado Estadual), brasileiro, solteiro, sociólogo, portador do Título de Eleitor n. 0213968504-00, da Cédula de Identidade n. 8028621608, inscrito no CPF sob n. 463.194.330-00, residente e domiciliado na Rua Barão do Amazonas, 221, Novo Hamburgo, RS, **JULIANA BRIZOLA** (Deputada Estadual), brasileira, casada, portadora do Título de

Eleitor n. 093316050345, da Cédula de Identidade n. 8003886606, inscrita no CPF sob n. 070.313.797-25, residente e domiciliada na Rua Portugal, 510, 401, Porto Alegre, RS, **LUIS FERNANDO SCHMIDT** (Deputado Estadual), brasileiro, separado, dentista, portador do Título de Eleitor n. 0339152004-26, da Cédula de Identidade n. 3008783887, inscrito no CPF sob n. 299.611.650-04, residente e domiciliado na Rua Baronesa do Gravataí, 179, 106, Porto Alegre, RS, **MARISA FORMOLO DALLA VECCHIA** (Deputada Estadual), brasileira, casada, professora, portadora do Título de Eleitor n. 30842304-00, da Cédula de Identidade n. 1012408272, inscrita no CPF sob n. 098.278.970-04, residente e domiciliada na Rua Santos Dumont, 205, 72, Caxias do Sul, RS, **MARLON ARATOR SANTOS DA ROSA** (Deputado Estadual), brasileiro, solteiro, empresário, portador do Título de Eleitor n. 0645323504-69, da Cédula de Identidade n. 7061545559, inscrito no CPF sob n. 897.189.250-15, residente e domiciliado na Rua Venâncio Trindade, 369, Cachoeira do Sul, RS, **MIRIAM PAZ GARLEZ MARRONI** (Deputada Estadual), brasileira, casada, servidora pública federal, portadora do Título de Eleitor n. 0097483804-50, da Cédula de Identidade n. 10082596481-SSP-RS, inscrita no CPF sob n. 288.860.620-87, residente e domiciliada na Rua XV de Novembro, 412, Pelotas, RS, **PAULO EUCLIDES GARCIA DE AZEREDO** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, agropecuarista, Técnico em Química, portador do Título de Eleitor n. 158607904-50, da Cédula de Identidade n. 4001266214, inscrito no CPF sob n. 231.128.750-87, residente e domiciliado na Rua João Pessoa, 1600, 203, Montenegro, RS, **PEDRO WESTPHALEN** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, médico, inscrito no CPF sob n. 200.409.540-72, com endereço profissional na Praça Marechal Deodoro, 101, 310, Centro, Porto Alegre, RS, **RAUL JORGE ANGLADA PONT** (Deputado Estadual) brasileiro, união estável, professor, portador do Título de Eleitor n. 267919504-18, da Cédula de Identidade n. 1000337483, inscrito no CPF sob n. 184.350.840-00, residente e domiciliado no município na Rua Silveiro, 1114, 301, Porto Alegre, RS, **RAUL KROEFF MACHADO CARRION** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, portador do Título de Eleitor n. 0027167504-50, da Cédula de Identidade n. 7000340773, inscrito no CPF sob n. 106456320-15, residente e domiciliado na Rua Duque de Caxias, 910, 84, Porto Alegre, RS, **VOLMIR JOSÉ MIKI BREIER** (Deputado Estadual), brasileiro, casado, portador do Título de

Eleitor n. 112720104-50, da Cédula de Identidade n. 1028024717, inscrito no CPF sob n. 450.398.360-15, residente e domiciliado na Rua Álvares Cabral, 941, Bairro Morada do Vale I, Gravataí, RS, **WALDYR STUMPF JUNIOR** (Diretor Executivo de Transferência de Tecnologia da EMBRAPA), brasileiro, casado, engenheiro agrônomo, portador do Título de Eleitor n. 0004061604-26 e da Cédula de Identidade n. 2005003534 SSP – RS, inscrito no CPF sob n. 133.688.930-68, residente e domiciliado em SHTN Trecho 02 Lote 03 Bloco “K”, apto. 411 – Condomínio Life Resort & Service – CEP 70.800-200, Brasília, DF, **FRANCISCO NATAL SIGNOR** (Superintendente do Ministério da Agricultura – MAPA no Rio Grande do Sul), brasileiro, casado, servidor público, portador do Título de Eleitor n. 0164506504-50, da Cédula de Identidade n. 9031489843, inscrito no CPF sob n. 508.094.828-00, residente e domiciliado na Rua Rivadavia Correa, 255, Bairro Partenon, Porto Alegre, RS, **ROBERTO RAMOS** (Superintendente do INCRA – RS – MARA), brasileiro, solteiro, Engenheiro Agrônomo e Servidor Público Federal, portador do Título de Eleitor n. 0244751709-30, da Cédula de Identidade n. 3058111018 – SSP/RS, inscrito no CPF sob n. 907.328.479-15, residente e domiciliado na Rua Xavier da Cunha, 999, 716, Bairro Cristal, Porto Alegre, RS, **SILVIO ISOPO PORTO** (Diretor de Políticas Públicas e Informações da CONAB), brasileiro, solteiro, agrônomo, Portador do Título de Eleitor n. 1142831102-72, da Cédula de Identidade n. 90211838231, inscrito no CPF sob n. 412.961.840-72, residente e domiciliado na Q. CA 05 LT F Torre 4, ap. 404, Lago Norte, Brasília, DF, **JOSÉ HERMETO HOFFMANN** (Ex-Secretário da Agricultura e Diretor Administrativo do BRDE), brasileiro, casado, aposentado, portado do Título de Eleitor n. 387016204-69, da Cédula de Identidade n. 1007967555, inscrito no CPF sob n. 157.589.580-34, residente e domiciliado na Rua Itororó, 54, 601, Bairro Menino Deus, Porto Alegre, RS, **GUILHERME CASSEL** (Ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário e Diretor de Crédito do Barrisul), brasileiro, casado, funcionário público estadual, portador do Título de Eleitor n. 164823904/50, da Cédula de Identidade n. 3025451927 SSP – RS, inscrito no CPF sob n. 303.570.800-25, residente e domiciliado na Rua Atlântida, 164, Porto Alegre, RS, **ÁURIO PAULO SCHERER** (Coordenador do Movimento dos Pequenos Agricultores), brasileiro, solteiro, agricultor, portador do Título de Eleitor n. 470050704/69, da Cédula de Identidade n. 4038275147, inscrito no CPF sob n.

529.963.600-87, residente e domiciliado em Forqueta Baixa, s/n, Arroio do Meio, RS, **CELSO RICARDO LUDWIG** (Coordenador Geral da FETRAF/SUL), brasileiro, separado judicialmente, agricultor familiar, portador do Título de Eleitor n. 0325106009-81, da Cédula de Identidade n. 3.667.269/SC, inscrito no CPF sob n. 019.638.819-82, residente e domiciliado na Comunidade Linha Verde, s/n., Zona Rural, Paial, SC, **ADRIANA ANTUNES DE ALMEIDA** (Dirigente do Movimento de Mulheres Camponesas do Rio Grande do Sul), brasileira, solteira, Tecnóloga em Agroecologia e agricultora, portadora do Título de Eleitor n. 0722672004-85, da Cédula de Identidade n. 5058569591, inscrita no CPF sob n. 956.206.130-20, residente e domiciliado na localidade de Campinas, Ibiaçá, RS, **AIR NUNES DOS SANTOS** (Vice-Presidente do Sintargs), brasileiro, casado, Técnico Agrícola e Advogado, portador do Título de Eleitor n. 032898310426, da Cédula de Identidade n. 9003009124, inscrito no CPF sob n. 250.888.400-63, residente e domiciliado, na Rua Botafogo, 1021, Porto Alegre, RS, **CELSO WOYCIECHOWSKI** (Presidente da CUT/RS), brasileiro, solteiro, professor, portador do Título de Eleitor n. 015074350485, da Cédula de Identidade n. 3027868334, inscrito no CPF sob n. 399.794.580-20, residente e domiciliado na Rua Antônio José Santana, 659, casa 14, Agronomia, Porto Alegre, RS, **EDUARDO JULIANO FERNANDES** (Presidente da ASAE), brasileiro, casado, Gestor Financeiro, portador do Título de Eleitor n. 474489804-69, da Cédula de Identidade n. 2014593624, inscrito no CPF sob n. 315.140.220-87, residente e domiciliado na Avenida Nonoai, 1143, 806, Porto Alegre, RS, **ELIANE PIOVESAN BOTTON** (Coordenadora do Movimento das Mulheres Camponesas do Rio Grande do Sul), brasileira, casada, agricultora, portadora do Título de Eleitor n. 0699472004-18, da Cédula de Identidade n. 2076850128, inscrito no CPF sob n. 006.023.180-76, residente e domiciliado na Rua Ulisses Giacomini, 463, Bairro Bela Vista, Constantina, RS, **ELTON ROBERTO WEBER** (Presidente da FETAG), brasileiro, casado, agricultor, portador do Título de Eleitor n. 0314469004-69, da Cédula de Identidade n. 8034924665, inscrito no CPF sob n. 470.544.500-78, residente e domiciliado na Vila Pinhal Alto, Nova Petrópolis, RS, **JOSÉ LUIZ BORTOLI DE AZAMBUJA** (Diretor Presidente do SENGE/RS), brasileiro, separado, engenheiro agrônomo, portador do Título de Eleitor n. 0326934704-85, da Cédula de identidade n. 7019450662, inscrito no CPF sob n.

221.624.100-87, residente e domiciliado na Rua Gomes Jardim, 859, Bairro Santana, Porto Alegre, RS, **LUIS ALBERTO TRINDADE** (Diretor do SEMAPI), brasileiro, divorciado, médico veterinário, portador do Título de Eleitor n. 296536304/00, da Cédula de Identidade n. 8004397678, inscrito no CPF sob n. 218913110-34, residente e domiciliado na Av. da Azenha, 623, 23, Porto Alegre, RS, **MARCO ANTÔNIO TRIERVEILER** (Coordenador Movimento dos Atingidos por Barragens do RS – MAB), brasileiro, casado, engenheiro agrônomo, portador do Título de Eleitor n. 0755564504-69, da Cédula de Identidade n. 1025526573, inscrito no CPF sob n. 365.111.880-00, residente e domiciliado na Rua Anita Garibaldi, 590, Erechim, RS, **MARIOVANE GOTTFRIED WEIS** (Presidente da FAMURS), brasileiro, casado, economista, portador do Título de Eleitor n. 482733604-85, da Cédula de Identidade n. 2012506248, inscrito no CPF sob n. 484.969.360-15, residente e domiciliado na Rua Aparício Mariense, 2611, 201, São Borja, RS, **OSVALDO GUADAGNIN** (Diretor do SEMAPI), brasileiro, casado, engenheiro agrônomo, portador do Título de Eleitor n. 0461174004-77, da Cédula de Identidade n. 1023077934, inscrito no CPF n. 242.580.803-20, residente e domiciliado na Av. Érico Veríssimo, 910, 803, Porto Alegre, RS, **RUI POLIDORO PINTO** (Presidente da FECOAGRO), brasileiro, casado, portador do Título de Eleitor n. 409490804/77, da Carteira de Identidade n. 2003464704 SSP – RS, inscrito no CPF sob n. 028.502.900-25, residente e domiciliado na Rua Vasco da Gama, 472, 301, Porto Alegre, RS, **SÉRGIO SCHNEIDER** (Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Presidente da Sociedade Brasileira de Economia e Administração Rural – SOBER), brasileiro, casado, funcionário público federal, portador do Título de Eleitor n. 113425604/00, da Cédula de Identidade n. 2035586557, inscrito no CPF sob n. 442.433.320-53, residente e domiciliado na Sede Campestre, 230, Dois Irmãos, RS, **TEREZINHA MARQUES FLÔR** (Presidente da ASAPAS), brasileira, solteira, administradora de empresa, portadora do Título de Eleitora n. 0267380804-26, da Cédula de Identidade n. 2016831345, inscrita no CPF sob n. 095.608.400-10, residente e domiciliada na Rua São Paulo, 455, Bairro Osório Lopes, Santo Antônio da Patrulha, RS, **VERGILIO FREDERICO PERIUS** (Presidente da OCERGS), brasileiro, casado, advogado, portador do Título de Eleitor n. 11923190450, da Cédula de Identidade n. 1021983026, inscrito no CPF sob n. 009.116.740-04, residente e

domiciliado na Av. Barão de Teffe, 270, 602, Bairro Menino Deus, Porto Alegre, RS, **VERÔNICA BANDEIRA SIMÕES** (Presidente da AERS), brasileira, solteira, Extensionista Rural, portadora do Título de Eleitor n. 52824804/93, da Cédula de Identidade n. 1016874958, inscrita no CPF sob n. 401.248.350-15, residente e domiciliada na Rua Ângela Melere, 370, Carlos Barbosa, RS, vêm à presença de Vossa Excelência ajuizar

**AÇÃO POPULAR**, com pedido de antecipação de tutela/liminar, com fundamento no art. 5º, LXXIII, da CRFB e art. 1º da Lei 4.717/65,

contra o agente fiscal **NEI LAURO BIAZETTO** (Fiscal de Contribuições Previdenciárias), **REJANE HOLTZ BARBISAN** (Gerente Regional de Arrecadação e Fiscalização), **ELIAS SAMPAIO FREIRE**, **CARLOS AJUR CARDOSO COSTA**, **GISELE DE CÁSSIA TAVARES**, **JOSÉ ADELAR CUTY DA SILVA**, **REGINA CELESTE B. AFFONSO DE CARVALHO**, **MAGDALENA SOPHIA OLIVEIRA P. V. DE QUEIROZ**, **EUGÊNIO GUILHERME HIMMEN**, **ANTÔNIO CELSO PASQUINI**, **MISAEEL LIMA BARRETO**, **ROSANGELA DIAS DA PAZ**, **DALILA MARIA PEDRINI**, **EUCLIDES DA SILVA MACHADO**, **VÂNIA LÚCIA FERREIRA**, **MARCOS ANTÔNIO GONÇALVES**, **CARLOS ROGÉRIO DE C. NUNES**, **MARIA APARECIDA MEDRADO**, **JOSÉ MANOEL PIRES ALVES**, **JOÃO PAULO RIBEIRO** (estes Conselheiros do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS) e contra a **UNIÃO**, que é representada pela Advocacia Geral, que tem escritório profissional na Rua Mostardeiro, 483, Bairro Moinhos de Vento, Porto Alegre, RS, pelas razões de fato e de direito expostas a seguir.

## 1. BREVE RELATO

O art. 5º, LXXIII da CRFB e o art. 1º da Lei 4.717/65 preveem que qualquer cidadão (que provar ser eleitor) poderá ajuizar ação destinada a declarar a nulidade de atos lesivos ao patrimônio de “serviços sociais autônomos” ou de “instituições” cuja criação ou

custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual, ou, de atos que sejam contrários à moralidade administrativa.<sup>2</sup>

Os Autores visam obter a declaração da nulidade de dois atos praticados contra a **Associação Sulina de Crédito e Extensão Rural – ASCAR, criada em 1955 pela própria União e pelo Estado do Rio Grande do Sul, juntamente com a sociedade gaúcha através de uma “associação”** mantida e gerida por tais pessoas para exercer assistência social à população rural em estado de vulnerabilidade, desenvolvendo ações junto às famílias rurais no sentido de promover a assistência educacional nas áreas da saúde, saneamento, economia doméstica, com atenção às famílias, à adolescência, à velhice, aos quilombolas e aos indígenas, visando sua integração social, à orientação para que tenham condições de obter sua subsistência, bem como auferir renda pela comercialização de sua produção, inclusive orientando quanto ao uso racional dos recursos naturais, possibilitando melhorias em suas condições de vida, sem que isso determine danos ao ambiente.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - **qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo** ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à **moralidade administrativa**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

<sup>3</sup> Art. 23. **É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

A ASCAR hoje possui 2.196 empregados e possui 492 escritórios de atendimento nos municípios, abrangendo 99% do território do Rio Grande do Sul, que atendem mais de 280 mil famílias e no ano de 2010 prestou 1.177.076 (um milhão, cento e setenta e sete mil e setenta e seis) atendimentos, isto é, beneficiou com seus serviços de assistência social mais de 10% da população (considerando os dados do IBGE de que cada família tem, em média, 4 pessoas), conforme comprovam o CAGED de Setembro de 2011 e o Relatório de Atividades de 2010 (anexos).

O **primeiro ato** atacado é o de revogação da “isenção” (ou, melhor, em linguagem técnica, imunidade) da contribuição previdenciária referente à quota patronal, realizado pelo Instituto Social do Seguro Social (cujas atribuições foram parcialmente transferidas para a Receita Federal do Brasil, por força da Lei 11.457/07), vinculado à União. As razões de nulidade abarcam tanto aspectos de ordem formal como também de ordem substancial, de mérito.

O **segundo ato atacado** ocorreu no processo de representação apresentada pelo INSS, praticado pelo Conselho Nacional de Assistência Social, no qual houve uma clara e eloquente manipulação de um julgamento administrativo para lesar a ASCAR e a população gaúcha por ela atendida. As razões de nulidade, aqui, igualmente dizem respeito à forma e ao mérito dessa decisão.

Ambos, **nulos/anuláveis e contrários à moralidade administrativa**, se mantidos, acarretarão, em curto espaço de tempo a cessação das atividades de dita entidade, criada e mantida para prestar assistência social à população rural.

Os tópicos a seguir demonstram que dita entidade trava árduo litígio contra a União, cuja análise retratará uma situação absolutamente insólita.

---

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional**.

Se não for obtida a antecipação de tutela e a procedência desta ação, certamente 2.196 empregados serão demitidos (conforme prova o Resumo da Declaração CAGED, da competência 09/2011, apresentado ao Ministério do Trabalho e Emprego, mais precisamente à Coordenação Geral de Estatística do Trabalho, anexo) e todas as 280 mil famílias atendidas pela ASCAR ficarão privadas do recebimento de serviços de assistência social no âmbito rural, porque será dado fim à única entidade do Estado do Rio Grande do Sul que exerce estas funções, e que o faz em nome do Poder Público, como será demonstrado.

Como se chegou ao absurdo de afirmar que a ASCAR não é uma entidade de assistência social (contrariando inúmeros atos da própria União, do Estado do Rio Grande do Sul e de Municípios do Estado, e a legislação que rege a cobrança de tributos para custear tais atividades – como é o caso do art. 1º do DL 1.940/82<sup>4</sup> e art. 1º da LC 70/91<sup>5</sup>), será necessário situar sua atividade no ordenamento jurídico pátrio, segundo as competências da União, do Estado e dos Municípios, notadamente no plano do atendimento da população rural, pois somente a contextualização legal e fática da assistência social à população rural, que é realizada através da assistência técnica e extensão rural, será capaz de demonstrar as razões da nulidade dos atos que serão atacados.

Diante da situação, é necessário que se compreenda:

- a) em que consiste a assistência social no âmbito rural (qual foi o tratamento dado pelas Constituições e pela legislação)? Há previsão de custeio de tais atividades pelos entes públicos?

---

<sup>4</sup> Art. 1º Fica instituída, na forma prevista neste decreto-lei, **contribuição social, destinada a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor.**

<sup>5</sup> Art. 1º Sem prejuízo da cobrança das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), **fica instituída contribuição social para financiamento da Seguridade Social, nos termos do inciso I do art. 195 da Constituição Federal**, devida pelas pessoas jurídicas inclusive as a elas equiparadas pela legislação do imposto de renda, **destinadas exclusivamente às despesas com atividades-fins das áreas de saúde, previdência e assistência social.**

- b) Quem é a ASCAR? Como e quando surgiu? Quem a criou? Que atividades ela desenvolve? Quem a mantém e para quê?
- c) Por que sua atividade é considerada 'assistência social'?
- d) Como se constituíram os atos lesivos à ASCAR: o que ocorreu? O que os qualifica como ilegítimos?
- e) Por que devem ser declarados nulos ou anulados?
- f) Por que contrariam a moralidade administrativa?

## **2. FATOS – ORIGEM DO LITÍGIO**

A presente ação visa atacar dois atos ilegítimos praticados pela Administração contra a ASCAR e que irão inviabilizar a sua continuidade e, mais do que isso, a continuidade da assistência social rural no Rio Grande do Sul.

### **2.1. REVOGAÇÃO DA ISENÇÃO (IMUNIDADE)**

O primeiro ato lesivo ocorreu durante o ano de 1992, quando o INSS (hoje RFB) realizou uma fiscalização na ASCAR, lavrando "**relatório**" em que o **Fiscal Nei Lauro Biazetto** concluiu (anexo), no dia **4 de novembro de 1992**:

"Considerando:

1 – O inciso VIII, do art. 30, do Decreto 612 de 211092, Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social:

"Art. 30. Fica isenta das contribuições de que tratam os arts. 25, 26 e 28 a entidade beneficente de assistência social que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

VIII – não percebam remuneração, vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores, benfeitores ou equivalentes.

...

Concluimos que:

a) A Secretaria Executiva é de fato uma diretoria executiva, cujos titulares estão sujeitos às disposições estatutárias da entidade e não à legislação trabalhista, percebendo ainda, estes mesmos titulares, valores a título de remuneração, conforme itens 5, 6 e 7 deste;

b) a entidade deixou de cumprir com um dos requisitos operacionais referentes à isenção de entidades filantrópicas, qual seja o de não remunerar seus diretores ou equivalentes sob qualquer forma ou título, conforme os itens 1 e 2 deste, **motivando assim nossa sugestão à Gerência Regional para que fosse procedido ao cancelamento pleno da isenção** da ASCAR, desde 1991, em consonância com os itens 3 e 4 deste relatório.

Porto alegre, 4 de novembro de 1992.”

Após a fiscalização e a elaboração de dito relatório, a ASCAR recebeu o **Ofício INSS/GRAF/041/92**, da Gerente Regional de Arrecadação e Fiscalização do INSS, Sra. **Rejane Holtz Barbisan**, datado de **17 de novembro de 1992, informando a “revogação da isenção”** (doc. Anexo):

“Senhor Presidente,

Comunicamos à V.Sa. que **em face da Ação Fiscal desenvolvida junto à entidade...**, fica **revogada a isenção de contribuições previdenciárias**, por não atender aos requisitos emanados da legislação em vigor.

Esclarecemos, por oportuno, que essa Entidade deixou de cumprir o requisito referente à proibição de remunerar seus diretores ou equivalentes sob qualquer forma ou título, pelo desempenho da legislação em vigor”.

Ou seja, mesmo **sem processo administrativo e sem um ato decisório** atendendo aos requisitos da legislação, sem sequer existir instrução, e, ainda, sem viabilizar que a ASCAR demonstrasse a improcedência das alegações, o INSS cientificou a ASCAR da revogação da isenção (ou melhor, vedou o direito ao gozo da imunidade).

Frise-se: **não houve um ato administrativo**, com descrição dos fatos, apresentação de fundamentos de direito, e, ao final, fixação de regra concreta, como também **não houve** a adequada intimação para viabilizar o devido **processo** legal e o exercício do contraditório e da ampla defesa. Houve tão somente um “relatório de fiscalização” e, após, um “ofício” informando a perda do direito. Não houve análise material, com cotejo dos fatos e do ordenamento jurídico quanto a regras que asseguram o direito à imunidade da ASCAR. E tanto é verdade que **o INSS expediu a seguinte certidão:**

“No caso em tela foi realizada fiscalização da entidade pelo Fiscal... gerando apenas um relatório fiscal no qual resultou o ato de cancelamento em poder da empresa. **A decisão foi feita através do ofício INSS/GRA/041/92, conforme cópia anexada pela empresa, e não através de despacho administrativo, INEXISTINDO, portanto, PROCESSO ADMINISTRATIVO.**”

A ilegitimidade do procedimento adotado foi reconhecida pelo próprio INSS (pois não houve sequer despacho!). Além disso, **o Ministro da Previdência e Assistência Social expediu a Portaria MPAS n. 3.015/1996, determinando a declaração de nulidade de todos os litígios ainda em trâmite em que não tivesse sido observado o devido processo legal, nem viabilizado o contraditório e a ampla defesa** (art. 6º, par. único), como será demonstrado a seguir.

Tanto foi assim que, **um dia** após o recebimento do Ofício informando a revogação da imunidade (datado de 17/11/1992), o INSS iniciou fiscalização para apurar contribuição previdenciária, dando origem à Notificação Fiscal de Lançamento de Débito – NFLD n. 31.676.047-1, referente às competências de 11/90 a 10/91, realizada pelo mesmo fiscal (Sr. Nei Lauro Biazetto – doc. anexo), bem como as NFLD 31.676.046-3 (referente às competências de 11/91 a 12/91) e NFLD 31.676.048-0 (referente às competências de 01/92 a 10/92) – consoante CDA's anexas. Veja-se nos relatórios anexos às CDA's que os lançamentos são datados de **18 e 19 de novembro de 1992**, isto é, um dia após a data da decisão de revogação da imunidade.

O ato atacado impediu, por exemplo, que a ASCAR demonstrasse materialmente que o Secretário Executivo e seus adjuntos, em hipótese alguma poderiam ser considerados diretores, seja porque não eram associados (isto é, não foram instituidores da entidade), seja porque não integravam os Conselhos (isto é, não tinham poder decisório, não tinham voto, não tinham vez em definir o presente e o futuro da entidade), seja porque seus contratos de trabalho demonstrariam que eram apenas “empregados”, registrados e pagos para exercer sua função profissionalmente, como será demonstrado nas linhas que seguem.

Desde então a ASCAR trava litígio contra a União, notadamente através de uma ação ordinária, distribuída sob n. 98.00.04102-8 (apelação n. 2003.04.01.025860-8), que hoje aguarda julgamento de recurso extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal. Tal ato foi seguido da lavratura de autos de infrações exigindo contribuição previdenciária, existindo algumas em fase de execução fiscal<sup>6</sup> e outras ainda em fase administrativa, e isto vem ocorrendo anualmente, sem interrupção.

Os fundamentos que serão descritos a seguir, demonstram que tal ato é nulo ou anulável e contrário à moralidade administrativa!

Como demonstra o relatório de débitos inscritos em dívida ativa e de débitos em fase administrativa anexo, há litígio quanto a uma dívida de aproximadamente R\$ 750 milhões de reais. Contudo, efetuando-se a análise criteriosa do relatório, facilmente se observa que tais valores não computam as quantias referentes a honorários advocatícios / encargos legais, que são exigidos pela União, assim como possuem erros na quantificação das penalidades e demais acréscimos legais, perfazendo facilmente o montante aproximado de R\$ 1,5 bilhão de reais em litígio.

Salientamos, desde logo, que desde a constituição da ASCAR em 1955 ela nunca pagou tal tributo (a União não o exigia), e, portanto, não há que se falar em prejuízo à União. Ademais, a ASCAR presta justamente os serviços que devem ser custeados pelas receitas da seguridade social (assistência, previdência e saúde) e o encerramento das atividades pela manutenção dos atos atacados é que configurará a principal lesão, à população gaúcha, tributada, mas privada dos serviços públicos.

---

<sup>6</sup> Execução Fiscal n. 98.00.11071-2; Execução Fiscal n. 98.00.11544-7; Execução Fiscal n. 2001.71.00.002977-1; Execução Fiscal n. 2002.71.00.017031-9; Execução Fiscal n. 2003.71.00.035377-7; e, Execução Fiscal n. 2007.71.00.005785-9.

## 2.2. CANCELAMENTO DO CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEBAS

O segundo ato atacado é a decisão do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS que julgou procedente Representação do Presidente do INSS propondo o cancelamento do CEBAS da ASCAR, alegando que a remuneração dos Secretários Executivos consistia em óbice à isenção (imunidade) – isto é, calcado no ato acima – e que as atividades da ASCAR, pasmem, “não constituiriam assistência social” (em que pese existir inclusive legislação dispondo sobre tributo destinado a custear tal atividade – art. 1º do Decreto-Lei 1.940/82, por exemplo<sup>7</sup>, ou mesmo projetos como o Brasil Sem Miséria que prevê expressamente o contrário, conforme consta no sitio do MDS – [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), sem que tivesse ocorrido mudança das definições constitucionais e legais atinentes à assistência social).

O processo foi submetido a um **Relator** perante o CNAS, **Dr. Luiz Antônio Adriano da Silva**, que apresentou relatório e **votou negando provimento à representação, para manter o certificado da ASCAR**, expondo com primazia que a remuneração dos secretários executivos não implicava violação à legislação, **tendo a ASCAR total direito ao gozo da imunidade**, e, ainda, que a atividade é essencialmente de assistência social (**doc. Anexo**). E o fez com análise de provas documentais, testemunhais e seu cotejo com a legislação.

Todavia, após o voto do Relator, **o Conselheiro Elias Sampaio Freire** (fiscal do INSS e representante do Ministério da Previdência Social/MPS), iniciou manifestação em sentido contrário e após **pediu vista dos autos**, trazendo-os para **prosseguir o julgamento somente meses depois, quando o Relator efetivo tinha deixado o CNAS, assim como outros membros**. E fez **omitindo** tanto este fato quanto o voto que fora dado pelo mesmo. Assim, o Conselheiro Elias Sampaio Freire apresentou-se como relator e

---

<sup>7</sup> Art. 1º Fica instituída, na forma prevista neste decreto-lei, **contribuição social, destinada a custear investimentos de CARÁTER ASSISTENCIAL EM ALIMENTAÇÃO, HABITAÇÃO POPULAR, SAÚDE, EDUCAÇÃO, JUSTIÇA E AMPARO AO PEQUENO AGRICULTOR**.

postulou que fosse dado provimento. Vejamos, primeiramente, a Ata da Reunião, que menciona as pessoas que participaram da decisão e noticia que o Sr. Elias Sampaio Freire se apresentou como relator, prolatando seu voto (**doc. anexo**):

**Aos vinte e três dias do mês de julho de dois mil e quatro**, teve início o segundo dia da Centésima Décima Sexta Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social, sob a Presidência do Senhor Carlos Ajur Cardoso Costa, Representante da FEBEC e Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social e com a presença dos seguintes membros: **Elias Sampaio Freire, Representante do MPS**; Gisele de Cássia Tavares, Representante do MDS; José Adelar Cuty da Silva, Representante do MTE; Regina Celeste B. Affonso de Carvalho, Representante do Ministério da Saúde; Magdalena Sophia Oliveira P. V. de Queiroz, Representante Suplente do Ministério da Educação; Eugênio Guilherme Himmen, Representante Titular Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG; Antônio Celso Pasquini, 1º Titular Representante das Entidades e Organizações de Assistência Social Misael Lima Barreto, 1º Suplente Representante das Entidades e Organizações de Assistência Social; Rosângela Dias da Paz, 2º Suplente Representante das Entidades e Organizações de Assistência Social; Dalila Maria Pedrini, 3º Titular Representante das Entidades e Organizações de Assistência Social; Euclides da Silva Machado, Representante Obra Social Santa Izabel; Vânia Lúcia Ferreira, 3º Titular Representante da Pastoral da Criança; Marcos Antônio Gonçalves, 3º Suplente – Representante da Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania – FEBIEX; Carlos Rogério de C. Nunes, Representante da CUT; Maria Aparecida Medrado, Representante dos Trabalhadores da Área de Assistência Social; José Manoel Pires Alves, 2º Suplente da Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras e João Paulo Ribeiro, 3º Titular Representante da Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras. A reunião foi iniciada com o item Julgamento de Processos...

... **O Conselheiro Elias Sampaio Freire passou a relatar o processo da Associação Sulina de Crédito e Assistência Social**, apresentando o seguinte voto: “Por todo o exposto e tudo que foi apresentado nos autos, concluo e voto pelo PROVIMENTO à representação do INSS que tramita neste Conselho sob o número 44006002197/2002-15 e, conseqüentemente, pela anulação e pedido de registro e concessão do CEAS, autuado sob o número 440060010832043, por remunerar seus dirigentes violando a exigência contida no artigo segundo, inciso 6, do Decreto 752/93 e artigo terceiro, inciso 8, do Decreto 2.536/98 e ter suas atividades voltadas para assistência social, não se enquadrando nas atividades do artigo primeiro, do Decreto 752/93, bem como o artigo segundo, da Resolução CNAS 32/99. E pelo arquivamento do pedido de renovação do CEAS, autuado sob o número 340060054632066, da Associação Sulina de Crédito e Assistência Social – ASCAR”. **Colocado em apreciação, foi aprovado o voto do relator, com treze votos favoráveis e uma abstenção.**

Isto também pode ser confirmado pela análise da degravação da reunião as fls. 20 a 29 (anexo).

Além da omissão e de basear-se em fundamentos totalmente improcedentes, que contrariam regras constitucionais e legais, houve evidente equívoco técnico e jurídico no rito procedimental do julgamento.

A fundamentação e instrução do feito demonstrará que é ato nulo, anulável e também contrário à moralidade administrativa.

Este ato é objeto da ação ordinária movida pela ASCAR contra a União (proc. 2006.34.00.006903-2), perante a Seção Judiciária do Distrito Federal.

### **3. CONDIÇÕES DA AÇÃO POPULAR E LEGITIMIDADE PASSIVA**

A **Constituição** prevê em seu **art. 5º, inciso LXXIII**, que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular atos lesivos ao patrimônio de entidade de que o Estado participe, ou, ainda, à moralidade administrativa. A Lei 4.717/65 fixa como requisitos específicos para o ajuizamento da ação popular:

a) Que ela seja ajuizada por cidadãos, isto é, pessoas físicas que comprovem serem eleitores (art. 1º, par. 3º, da Lei 4.717/65), e no caso dos autos, as procurações e cópias dos títulos de eleitores dos Autores comprovam sua legitimidade;

b) Que os atos atacados tenham sido praticados contra instituição da qual os poderes públicos tenham participado em mais de 50% do capital ou, ainda, que custeiem as atividades em mais de 50% das receitas (art. 1º, caput, da Lei 4.717/65). No caso dos autos, a União, o Estado do Rio Grande do Sul e outras entidades da sociedade civil, criaram e mantêm a ASCAR, cuja receita é quase que integralmente pública;

c) Que o ato seja lesivo ao patrimônio da entidade. No caso, esta lesão decorre da exigência indevida de contribuição previdenciária, no que tange à quota patronal da ASCAR, e da vedação ao exercício do direito à imunidade; e,

d) Que o ato atacado seja nulo (considerando-se uma das hipóteses descritas no art. 2º da Lei 4.717/65) ou anulável (art. 3º da Lei 4.717/65). No caso dos autos, a ação demonstrará que os mesmos são nulos e também anuláveis.

Os atos também serão nulos se contrariarem a moralidade administrativa.

Saliente-se que, como para litígio da ASCAR contra União, em função de tais atos, de sua ocorrência até os dias atuais, o **prazo prescricional foi interrompido** em relação a todos os Réus.

O polo passivo da ação é integrado pela União (que a constituiu e ajuda a mantê-la), e, ainda, pelas pessoas físicas que por ação ou omissão deram azo aos atos atacados descritos acima, seja que praticaram os atos integrando o INSS ou o Conselho Nacional de Assistência Social.

É preciso esclarecer desde já que<sup>8</sup>:

- a) a presente ação tem partes, interesse e objeto distintos dos litígios que envolvem a ASCAR e a União (isto é, não há litispendência);
- b) a ação popular é subespécie de ação “coletiva”, cujo interesse é resguardar direito de toda a população gaúcha a ver mantida a atividade pública da ASCAR na prestação de serviços de assistência social ao homem do campo, ao pequeno agricultor e suas famílias, cujo custeio é feito pela própria sociedade gaúcha no pagamento de contribuição

---

<sup>8</sup> O primeiro diploma recebido no direito nacional, especificamente para a tutela de interesses da coletividade, foi a Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular), editada para proteção do patrimônio público.

...

A análise da litispendência não oferece particularidade especial quando enfrentada em face do “processo coletivo”.

**Não há litispendência**, por óbvio, no cotejo entre a ação individual e as ações **para a tutela de direitos difusos ou coletivos**. A conclusão decorre não apenas da dicção expressa do art. 104 do CDC, como também da própria natureza das ações examinadas. De fato, **em relação às ações para a defesa de direitos coletivos difusos, é de se notar que esses direitos pertencem a toda coletividade ou a um grupo determinado**, e não a cada indivíduo considerado isoladamente. Por isso, **tais direitos não se confundem com eventuais direitos individuais decorrentes do mesmo fato ilícito**. (MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. *Processo de conhecimento*. 7ª ed. São Paulo: RT, 2008, p. 767 e 739).

destinada ao custeio da assistência social que incumbe à própria União, ao Estado do Rio Grande do Sul e aos Municípios, que, pasmem, participam da própria ASCAR, juntamente com a sociedade gaúcha.

#### 4. ASSISTÊNCIA SOCIAL À POPULAÇÃO RURAL E A ASCAR

O primeiro passo a ser dado diz respeito à necessidade de conceituar **assistência social**, à luz da legislação e da jurisprudência, notadamente aquela destinada a atender a população rural, inclusive através de entidades como a ASCAR, assim como analisar a criação e atuação da ASCAR na execução das políticas públicas de assistência social ao homem do campo, como reconhecido tanto pela legislação (como já se viu acima<sup>9</sup> e analisará adiante), quanto pelo Instituto Nacional do Seguro Social, como demonstra, por exemplo, o ato do Departamento Nacional da Previdência Social – Conselho Diretor, através da Resolução n. 145 de 1971, para confirmar, o direito da ASCAR a “isenção” (então vigente) referente à contribuição previdenciária:

Ministério do Trabalho e Previdência Social  
Departamento Nacional da Previdência Social  
Conselho Diretor  
Resolução n° 145/71

O Conselheiro-Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, por unanimidade, tendo o Relator adotado o voto do Conselheiro Revisor.

Considerando a solicitação do Exm°. Senhor Ministro da Educação e Cultura, constante no Aviso n° 3 672, de 13 de agosto de 1970;

**Considerando que às Associações de Crédito e Assistência Rural**, bem como à Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR, órgão central do sistema, o antigo IAPB, por ofício datado de 19 de julho de 1961, concedeu isenção de recolhimento das contribuições relativas à empresa, na conformidade do disposto na Lei n° 3 577, de 4 de julho de 1959.

...

---

<sup>9</sup> Art. 1º Fica instituída, na forma prevista neste decreto-lei, **contribuição social, destinada a custear investimentos de CARÁTER ASSISTENCIAL EM ALIMENTAÇÃO, HABITAÇÃO POPULAR, SAÚDE, EDUCAÇÃO, JUSTIÇA E AMPARO AO PEQUENO AGRICULTOR.**

Considerando que, no processo MTPS-103 330/69, a 4ª Turma do Conselho de Recurso da Previdência Social concedeu isenção de quota patronal à Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural do Estado de Sergipe, **tendo o INPS dado cumprimento à decisão, não interpondo recurso para o Conselho Pleno;**

**Considerando as finalidades das referidas entidades, caracterizadas pela assistência técnica e social gratuitamente prestada ao pequeno e médio lavrador e às suas famílias, inclusive auxiliando-os na habilitação de crédito para a aquisição de pequena maquinaria;**

Considerando os pareceres das Assessorias Técnica e Jurídica deste Departamento;

RESOLVE:

1 – Declarar que este Conselho, não obstante o fato de que a decisão final do assunto foge à sua competência, reconhece que, para os efeitos da previdência social, **as Associações de Crédito e Assistência Rural são, por suas finalidades, merecedoras de favores da Lei nº 3 577, de Quatro de Julho de 1959.**

#### 4.1. ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO RURAL – ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – HISTÓRICO E REGRAS

Os anseios da sociedade moderna fizeram surgir ações públicas visando à proteção social. Há registros de que, no Brasil, teve início, no plano legal, com a Lei 3.397/1888, mas que já no ano de 1543 havia ações concretas, como a criação da Santa Casa de Misericórdia de Santos, que prestava serviços de prevenção de indigência aos necessitados. Perceba-se: **a assistência social surgiu séculos antes da legislação.** Depois veio o Decreto-legislativo n. 4.682/1923 e o Decreto 20.465/1931.<sup>10</sup>

A **Constituição de 1934** previu:

**Art 5º** - Compete privativamente à União:

XIX - legislar sobre:

c) normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial, da **assistência social**, da assistência judiciária e das estatísticas de interesse coletivo;

**Art 10** - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

II - cuidar da saúde e assistência públicas;

IV - promover a colonização;

V - fiscalizar a aplicação das leis sociais;

---

<sup>10</sup> BALERA, Wagner. *Previdência Social Comentada*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 26 e 27.

VI - difundir a instrução pública em todos os seus graus;

**Art 121** - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e **nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador** e os interesses econômicos do País.

§ 4º - O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. **Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural**, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas.

§ 5º - A União promoverá, em cooperação com os Estados, a organização de colônias agrícolas, para onde serão encaminhados os habitantes de zonas empobrecidas, que o desejarem, e os sem trabalho.

A doutrina leciona que, pelas restrições de estrutura física e de pessoal, os Poderes Públicos lançaram mão de ações **através de pessoas jurídicas de direito privado**, visando a atender interesses coletivos e concretizar garantias fundamentais.<sup>11</sup>

Um exemplo disto é o **Decreto-Lei 527/38**, relacionada ao Ministério da Educação e Saúde, com previsão de subvenções para realização de atividades de interesse da população em geral:

Art. 1º A **cooperação financeira da União com as entidades privadas**, através do Ministério da Educação e Saúde, será de duas modalidades: ordinária e extraordinária.

§ 1º A **cooperação ordinária** consistirá na concessão anual da subvenção federal às instituições regularmente organizadas, para auxiliar a realização de seus objetivos normais.

§ 2º A **cooperação extraordinária** consistirá na concessão da subvenção federal a qualquer entidade de caráter privado para auxiliar a realização de atividades de natureza especial ou temporária.

Art. 2º A **União exercerá a cooperação ordinária**, concedendo a subvenção federal a **duas espécies do instituições de caráter privado**, a saber:

a) **as instituições assistenciais**, que são as que se propõem a realização de **qualquer espécie de serviço social**;

b) as instituições culturais, que são as que se propõem a realização de qualquer atividade concernente ao desenvolvimento da cultura.

Outro exemplo, já relacionado ao homem do campo e suas necessidades particulares, é dado pelo **Decreto-Lei 7.449/1945**, que tratou de instigar ações **destinadas à proteção social do homem do campo**, visando instruí-lo, ampará-lo, melhorar suas condições de vida, ao "obrigar" os municípios a possuir uma associação rural,

---

<sup>11</sup> TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. v. 202: 1-10, out/dez 1995, p. 1-2.

mas com subvenções do Poder Público. O **DL 8.127/1945**, o modificou para conter também a previsão de “**manter serviços de assistência técnica**, econômica e **social...**”.

Por esta razão e como forma de instigar a atividade de tais entidades “privadas” que prestariam serviços de competência dos Poderes Públicos, a **Constituição de 1946** previu a **imunidade de entidades de assistência social** (art. 31, V, “b”<sup>12</sup>), fomentando sua constituição e o exercício das atividades, garantindo-lhes o tratamento distinto das demais pessoas jurídicas de direito privado, tanto **por não possuírem condições de contribuir com as despesas públicas (não agirem com finalidade econômica – apuração e distribuição de lucros), como pelo fato de suas atividades concretizarem as próprias políticas públicas**. Esta Constituição também previu a competência da União para legislar, fixando normas gerais, sobre a previdência social (art. 5º, XV, “b”).

Resta evidente que, desde a Constituição de 1934, havia uma grande preocupação de prestar assistência social, inclusive e especificamente, à população rural, segmento em que se concentrava a grande pobreza e se iniciavam os movimentos mais acentuados de êxodo, ensejando serviços destinados à melhoria da qualidade de vida, ao bem estar da população rural, como meio de que esta permanecesse no campo, com condições de subsistência, de manterem suas famílias, de garantirem seu sustento, enfim, o bem estar social.

Baseado neste cenário que o **I Congresso Brasileiro de Serviço Social**, realizado em São Paulo no **ano de 1947**, definiu o **conceito de serviço social** (que abrange algumas das atividades de assistência social) nos seguintes termos:

**SERVIÇO SOCIAL – é atividade destinada a estabelecer por processos científicos e técnicos o bem-estar social da pessoa humana, individualmente ou em grupo e constitui recurso indispensável à solução cristã e verdadeira dos problemas sociais**

---

<sup>12</sup> Art. 31 - A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

V - lançar impostos sobre:

b) templos de qualquer culto bens e serviços de Partidos Políticos, instituições de educação e **de assistência social**, desde que as suas rendas sejam aplicadas integralmente no País para os respectivos fins;

(definição estabelecida no I Congresso Brasileiro de Serviço Social realizado em São Paulo em 1947).

Assim, **o serviço social através de técnicas próprias visa adequar o indivíduo e sua família de tal forma a assegurar-lhes condições de vida compatíveis com a dignidade da pessoa humana.**<sup>13</sup>

A Assistência Social, um pouco mais ampla, é definida pela doutrina de Ives Gandra e Marilene Talarico Martins Rodrigues, ao transcreverem lição de Elcir Castello Branco, nos seguintes termos:

A **Assistência Social** encerra um conjunto de meios supletivos de amparo e reeducação das pessoas que estejam em dificuldades para prover sua subsistência, a fim de que as mesmas, premidas pelas necessidades, não se tornem indivíduos anti-sociais, prejudicando a coletividade sob um duplo aspecto: do conflito e da improdutividade.<sup>14</sup>

Ao discorrer também sobre o conceito de assistência social, Antônio Ferreira Cesarino Júnior, expôs:

... a **assistência social, que consiste em um “sistema custeado por la colectividad, mediante el cual se confiere el derecho a la prestación a un grupo de personas que no disponen de médios particulares de subsistência”.** (...)

Toda pessoa tem direito ao necessário para poder existir, isto é, tem direito à subsistência, quando não puder obtê-la por seus próprios recursos. A este direito de subsistência, por parte dos necessitados, corresponde ao dever e auxiliá-los, por parte da coletividade, como dever moral, quando encarado em relação aos indivíduos, e dever jurídico, em relação ao Estado. Daí derivam as duas formas de *assistência: privada e pública.*<sup>15</sup>

Como já bem observou Potiara A. P. Pereira ('Conceitos e Funções da Assistência Social', UNB, junho/91, apud Carlos Alberto Monteiro de Aguiar, 'A Assistência Social no Brasil: a Mudança do Modelo de Gestão'):

A assistência ... é a condição necessária para que as **políticas de atenção às necessidades sociais**, engendradas pelos mecanismos excludentes do mercado de trabalho, se efetivem como direito de todos. Sem a assistência, as políticas sociais setoriais tendem a se elitizar, a se fechar na sua especialização (...) é ela quem tem o mister de lidar

---

<sup>13</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 8ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 365.

<sup>14</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. As contribuições sociais, nos termos dos arts. 149 e 146 da CF – Imunidade tributária como limitação ao poder de tributar e as instituições de assistência social e filantrópicas, à luz do direito positivo – inteligência dos artigos 150 inciso VI “c” e 195 §7º da Lei Suprema – Parecer. *Revista dos tribunais. Cadernos de Direito Tributário e de Finanças Públicas*. V. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 125.

<sup>15</sup> CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. *Direito social*. São Paulo: LTr, 1980, p. 421 e 422.

com os segmentos populacionais situados na base da pirâmide social e de se colocar como a via de denúncia da cidadania negada a esses segmentos...<sup>16</sup>

Isso, de resto, se vê confirmado pelo texto oficial de explicitação da **Política Nacional de Assistência Social**, editado pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Combate Fome, através de sua Secretaria Nacional de Assistência Social, donde se colhe o seguinte (p. 26):

... Assim, essa perspectiva de análise, reforça a importância da política de Assistência Social no conjunto protetivo da Seguridade Social, como direito de cidadania, articulada à lógica da universalidade. (...) Postula-se, inclusive, uma interpretação mais ampla do estabelecido na legislação, no sentido de reconhecer que a concessão de benefícios está condicionada à impossibilidade não só do beneficiário em prover sua manutenção, mas também de sua família. Dentro do princípio da universalidade, portanto, objetiva-se a manutenção e a extensão de direitos...

Mais ainda: o mesmo documento, editado pela mesma Secretaria do MDS, em sua pág. 28, ao propugnar que o objeto da ação pública extravase os recortes setoriais, afirma, citando Aldaíza Sposati, que se trata, antes de **"atender a necessidade e não o necessitado"**.

Integrado a este panorama, como se verá a seguir, a **ASCAR-RS** foi criada **em 1955** e mantida pelos Poderes Públicos desde então como **"pessoa jurídica de direito privado"**.

Mas, antes de analisá-la é preciso continuar a verificar o tratamento dado pela legislação à assistência social no âmbito rural.

Logo após a criação da ASCAR – RS a União promulgou a **Lei 2.613, de 23 de setembro de 1955**, criando uma autarquia denominada **Serviço Social Rural – SSR, vinculada ao Ministério da Agricultura (que participou da criação e tornou-se membro do Conselho Superior da ASCAR – RS – art. 1º)**, pois é este Ministério que tinha condições fáticas de conhecer as necessidades da população rural e instigar os serviços necessários ao alcance da finalidade já constitucional de prestar assistência social a tal

---

<sup>16</sup> [http://www.fundap.sp.gov.br/publicações/Textos\\_Técnicos/textec3.htm](http://www.fundap.sp.gov.br/publicações/Textos_Técnicos/textec3.htm)

setor da população, fixando o homem no campo e instruindo-o para que garantisse sua subsistência e melhorasse suas condições de vida.<sup>17</sup>

Esta Lei **descreveu como finalidades do serviço de assistência social no âmbito rural**, isto é, qualificou como “assistência social” específica à população rural:

Art 3º O Serviço Social Rural terá por fim:

I. A prestação de **serviços sociais no meio rural, visando a melhoria das condições de vida da sua população**, especialmente no que concerne:

a) à alimentação, ao vestuário e à habitação;

b) à saúde, à educação e à assistência sanitária;

c) ao incentivo à atividade produtora e a quaisquer empreendimentos de molde a valorizar o ruralista e a fixá-lo à terra.

II. **Promover a aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural;**

III. **Fomentar no meio rural a economia das pequenas propriedades e as atividades domésticas;**

IV. **Incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais;**

V. **Realizar inquéritos e estudos para conhecimento e divulgação das necessidades sociais e econômicas do homem do campo;**

VI. Fornecer semestralmente ao Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho relações estatísticas sobre a remuneração paga aos trabalhadores do campo.

Perceba-se a importância da vinculação da assistência social para o âmbito rural ao Ministério da Agricultura, assim como as diferentes atividades a serem prestadas, dado a necessidade de adequação às particularidades do meio rural. Veremos que a Constituição hoje vigente, quase que repete este texto, ainda que de maneira geral, prevendo a exigência de tributos com a finalidade de custeá-los!

A propósito, é preciso lembrar que esta vinculação ao Ministério que compreendesse as necessidades particulares de um grupo de pessoas específico, já havia sido adotada também pelo Decreto-Lei 9.853/46 (Serviço Social do Comércio – SESC), igualmente visando à melhoria das qualidades de vida das pessoas que dele fazem parte:

---

<sup>17</sup> Art 1º **É criado, subordinado ao Ministério da Agricultura, o Serviço Social Rural (S.S.R.)** entidade autárquica, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, sede e fóro no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional.

Art. 1º Fica atribuído à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar o Serviço Social do Comércio (SESC), com a **finalidade de planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade.**

§ 1º Na execução dessas finalidades, **o Serviço Social do Comércio terá em vista, especialmente: a assistência em relação aos problemas domésticos, (nutrição, habitação, vestuário, saúde, educação e transporte); providências no sentido da defesa do salário real dos comerciários; incentivo à atividade produtora; realizações educativas e culturais, visando a valorização do homem; pesquisas sociais e econômicas.**

§ 2º O Serviço Social do Comércio desempenhará suas atribuições em cooperação com os órgãos afins existentes no **Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio**, e quaisquer outras entidades públicas ou privadas de serviço social.

O mesmo ocorreu com o Decreto-Lei 9.403/46, que criou o Serviço Social da Indústria – SESI.

Como veremos posteriormente, o cotejo do Estatuto Social da ASCAR com o texto da Lei demonstra que o serviço de assistência social no âmbito rural abrange atividades destinadas ao desenvolvimento e bem-estar da população rural, do pequeno agricultor (familiar).

A **Lei Delegada n. 11/1962** reuniu o SSR (Serviço Social Rural) com o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, com o Conselho Nacional da Reforma Agrária e com o Estabelecimento Rural do Tapajós, que passaram a integrar a Superintendência de Política Agrária (SUPRA), isto é, não excluiu a finalidade, apenas **reestruturou administrativamente** o Ministério da Agricultura.<sup>18</sup>

A **Lei 4.504/64** (Estatuto da Terra) previu que o **Ministério da Agricultura PRESTARIA ASSISTÊNCIA SOCIAL, técnica e fomentaria a produção agropecuária:**

Art. 73. **Dentro das diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de PRESTAR ASSISTÊNCIA SOCIAL, TÉCNICA E FOMENTISTA** e de estimular a

---

<sup>18</sup> Art. 2º Compete à SUPRA colaborar na formulação da política agrária do país, planejar, promover, executar e fazer executar, nos termos da legislação vigente e da que vier a ser expedida, a reforma agrária e, em caráter supletivo, as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária, bem como outras de caráter administrativo que lhe venham a ser conferidas no seu regulamento e legislação subsequente.

Parágrafo único. Para o fim de promover a justa distribuição da propriedade e condicionar o seu uso ao bem estar social são delegados à SUPRA poderes especiais de desapropriação, na forma da legislação em vigor.

produção agropecuária, de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios:

A Lei 4.504/64 extinguiu o SSR e criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (**INDA**), transferindo o primeiro a este (art. 117) e prevendo:

Art. 74. É criado, para atender às atividades atribuídas por esta Lei ao Ministério da Agricultura, o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário (INDA), entidade autárquica vinculada ao mesmo Ministério, com personalidade jurídica e autonomia financeira, de acordo com o prescrito nos dispositivos seguintes:

I - o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário tem por **finalidade promover o desenvolvimento rural** nos setores da colonização, da **extensão rural** e do cooperativismo;

V - além das atribuições que esta Lei lhe confere, cabe ao Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário:

d) planejar, programar, promover e controlar as atividades relativas à **extensão rural** e cooperar com outros órgãos ou entidades que a executem;

f) proceder à avaliação do desenvolvimento das atividades de **extensão rural**.

p) **firmar convênios com os Estados, Municípios e entidades privadas para execução dos programas** de desenvolvimento rural nos setores da colonização, **extensão rural**, cooperativismo e demais atividades de sua atribuição;

Perceba-se que novamente o legislador regulamentou como **competência do Ministério da Agricultura prestar assistência social à população rural, através de serviços técnicos e de extensão rural** – isto é, manteve a assistência social qualificada à população rural, vinculada ao Ministério que detém conhecimentos e executa política para fomentar e atender tais pessoas.

A regra da **imunidade** das associações de assistência social prevista pela Constituição de 1946 foi repetida pelo art. 19, III, "c", da **Constituição de 1967 EMC n. 1/1969**, assim como pela Constituição de 1988 (art. 150, IV, "c", e 195, par. 7º), dada a importância destes serviços para a população, motivo pelo qual também reiterou sua preocupação em garantir as atividades das entidades que tivessem por objeto a assistência social (art. 9º, II, parte final<sup>19</sup>).

---

<sup>19</sup> Art. 9º - À União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Territórios e aos Municípios é vedado:

A **Lei 6.126/74** previu a transformação das associações estaduais em Emater, *verbis*:

**Art. 1º** No desenvolvimento das atividades de pesquisa agropecuária e de assistência técnica e extensão rural, o Ministério da Agricultura contará com os seguintes principais instrumentos básicos de caráter executivo:

I - a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), cuja instituição foi autorizada pela Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972;

II - a Empresa Brasileira de **Assistência Técnica e Extensão Rural**, a que se refere o Art. 3º desta Lei;

III - os mecanismos criados **em unidades da Federação**, pelos respectivos Governos, para execução de atividades de pesquisa agropecuária e **de assistência técnica e extensão rural**.

**Art. 5º** Poderão a EMBRAPA e a EMBRATER dar apoio financeiro a empresa sob controle estadual constituídas para os fins previstos no inciso III ao artigo 1º, desde que se sujeitem estas às seguintes condições cumulativas:

I - adotar diretrizes organizacionais e critérios de escolha de dirigentes semelhantes aos estabelecidos para a EMBRAPA e a EMBRATER, conforme o caso;

II - operar em consonância com os sistemas de programação e de controle técnico e financeiro fixados pelas Empresas mencionadas no inciso anterior;

III - ajustar a metodologia de trabalho e de avaliação às normas preconizadas pelas Empresas a que forem associadas, nos termos do disposto o inciso III do referido artigo 1º;

IV - **constituir-se no principal instrumento local** de pesquisa agropecuária **ou de assistência técnica e extensão rural**, contando, em consequência, com a maior proporção de recursos destinados, a uma ou outra atividade, pelo Governo da respectiva Unidade da Federação.

Parágrafo único. Além das condições estipuladas neste artigo, o apoio financeiro da EMBRATER dependerá, em cada caso, da absorção, pela Empresa estadual pertinente, do acervo físico, técnico e administrativo e dos encargos trabalhistas do órgão integrante do Sistema Brasileiro de Extensão Rural da respectiva Unidade da Federação, **salvo deliberação em contrário da Associação de Crédito e Assistência Rural interessada**.

Em função disto foi criada "formalmente" no Rio Grande do Sul a **Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER – RS**, porém, mantendo-se por completo a estrutura da **ASCAR-RS**, como será demonstrado a seguir.

---

II - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o exercício ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada a **colaboração de interesse público, na forma e nos limites da lei federal, notadamente no setor educacional, no assistencial e no hospitalar**; e

A necessidade de promover a proteção do homem do campo desprovido de condições de custear serviços básicos a si e seus familiares, ensejou a edição do **Decreto-Lei 1.940/82, que instituiu o FINSOCIAL**, isto é, uma contribuição destinada ao custeio da assistência social, que previu em seu artigo 1º:

Art. 1º Fica instituída, na forma prevista neste decreto-lei, **contribuição social, destinada a custear investimentos de CARÁTER ASSISTENCIAL EM ALIMENTAÇÃO, HABITAÇÃO POPULAR, SAÚDE, EDUCAÇÃO, JUSTIÇA E AMPARO AO PEQUENO AGRICULTOR**.

O dispositivo chega a ser repetitivo, pois é fato que o pequeno agricultor necessita de assistência social, notadamente no âmbito da alimentação, habitação, saúde, educação, principalmente para que realize corretamente suas atividades, e não haveria sequer necessidade da fixação expressa. Mas, mais do que isto, o dispositivo afasta de plano qualquer alegação de que a atividade desenvolvida pela ASCAR não consistiria assistência social. Pelo contrário, demonstra que a "lei" considera tal atividade como "assistência social", ao menos na parte boa (para o Fisco), isto é, na hora de cobrar tributos com o pressuposto de exercê-la!

A **Constituição de 1988** manteve a preocupação de manter serviços sociais e com atenção especial à população rural (que, pelas peculiaridades fáticas, requer tratamento distinto). Primeiro previu no **art. 23 a competência conjunta da União, Estados e Municípios para protegê-la nos seguintes termos:**

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

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

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

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Além disto, no art. 187, manteve o previsto nas Constituições anteriores e regulamentado na Lei 4.504/64:

Art. 187. **A política agrícola será planejada e executada** na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, **levando em conta, especialmente:**

**IV - a assistência técnica e extensão rural;**

Ou seja, previu que a Política Pública no âmbito agrícola passaria pela prestação de **assistência técnica e extensão rural, reiterando as regras vigentes desde 1934 de proteção e assistência ao homem do campo, com atenção as suas necessidades específicas!**

A **Constituição de 1988** também previu:

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

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**;

Perceba-se que a Constituição de 1988 foi enfática ao dispor que competiria aos **Poderes Públicos e à sociedade as ações de seguridade social** (isto é, admitindo a prestação de serviços que seriam de competência pública por pessoas jurídicas de direito privado), **dentre as quais “serviços à população rural”**, que a própria Constituição havia exposto que abrangeria assistência técnica e extensão rural em seu art. 187, VI. Após, a **Constituição de 1988** dispôs:

Seção IV  
DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

**Art. 203.** A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

**Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - **descentralização político-administrativa**, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a **execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social**;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Comentando notadamente o art. 203 da Constituição, a doutrina pátria leciona que:

“É sabido que houve uma evolução da Previdência Social em todo o mundo (capitalista), sendo-lhe acrescentados novos fins como a Assistência Social. A Previdência desligou-se de seu caráter de organização profissional como inicialmente se apresentou para voltar-se a uma Seguridade Social, como alertam Durand e Jaussand...

Mas em todo o mundo técnico-previdenciário e jurídico, houve evolução conceitual, que precisou as diferenças teóricas e práticas. Garcia Oviedo, Stack, González Posada e outros distinguem a **Assistência Social** da Previdência Social por **não ter**, a primeira, **caráter contributivo. Moreno, acrescenta a tal critério distintivo, as seguintes características da Assistência Social:**

- **Suprir uma necessidade apenas atual e não futura;**
- **Oferecer, em geral, prestações em espécie e não em dinheiro;**
- **Acudir em todos os casos de necessidade.”** (Cf. Emmanuelle Morselli, Parafiscalidade e seu Controle, Pub. Instituto Brasileiro de Direito Financeiro, 1954, pp. 25-27).

Costuma-se chamar à fusão entre os dois métodos — Seguro Social e Assistência Social — de Seguridade Social. Apesar da polissemia do termo e das confusões doutrinárias inaugurais, hoje sedimentou-se o entendimento que distingue previdência de assistência

social, diferenciação essa que foi adotada pela Constituição de 1988 e que põe fim às discussões em torno da questão.<sup>20</sup>

Este entendimento quanto a definição de assistência social também é observado na doutrina de Wagner Balera:

A evolução da prática assistencial culmina na socialização. É através da assistência social que a sociedade remedeia as “[...] necessidades sociais dirigidas a garantir al ciudadano por el Estado y entidades públicas, com carácter graciable, los médios suficientes para atender a sus necesidades vitales”. Essas necessidades vitais, como adverte NEVES, podem ser enquadradas em três perspectivas: a) econômica, b) social individualizado e c) sócio-familiar.

A assistência social pode ser vista, em primeiro, como assistência econômica, ou seja “[...] direito a beneficiar de ações de reparação de qualquer dano de natureza econômica, que as vicissitudes da vida possam provocar, se e enquanto esses danos tiverem efeitos anti-sociais, segundo critérios e valores admitidos em lei [...] O sujeito ativo dessa relação social é o assistido hipotético, visto que ele se encontra em estado de indigência social. O sujeito passivo é a sociedade que tem o dever moral e jurídico de remediar a indigência sofrida por um membro.

A assistência social individualizada consiste na prestação de serviços sociais, “[...] tendo em vista substituir ou completar o apoio familiar normal, inexistente ou deficiente. [...] Nessa perspectiva, o objeto não é pecuniário, mas apoio moral, pois a indigência sofrida não se traduz em necessidade econômica, porém em deficiência moral ou espiritual. A intervenção assistencial também pode ter como objetivo a família ou a comunidade. Nesse contexto, a assistência social, através de ações individuais ou coletivas, intervém junto ao grupo social (família ou comunidade) sanando deficiência social presente no grupo indigente.<sup>21</sup>

Foi por esta razão que a **Constituição de 1988** foi expressa em dispor que as receitas decorrentes da cobrança da contribuição ao FINSOCIAL, destinadas ao custeio da assistência social, incluindo expressamente o “pequeno agricultor” (art. 1º do Decreto-Lei 1.940/82)<sup>22</sup>, integrariam a receita da “Seguridade Social”, como consta do **art. 56 do ADCT**:

Art. 56. Até que a lei disponha sobre o art. 195, I, **a arrecadação decorrente** de, no mínimo, cinco dos seis décimos percentuais correspondentes à alíquota **da contribuição de que trata o Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982**, alterada pelo Decreto-Lei nº 2.049, de 1º de agosto de 1983, pelo Decreto nº 91.236, de 8 de maio de 1985, e pela Lei nº 7.611, de 8 de julho de 1987, **passa a integrar a receita da seguridade social**, ressalvados, exclusivamente no exercício de 1988, os compromissos assumidos com programas e projetos em andamento.

---

<sup>20</sup> BALEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. Atual. por Mizabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 141 e 142.

<sup>21</sup> BALEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. Atual. por Mizabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 58.

<sup>22</sup> Art. 1º Fica instituída, na forma prevista neste decreto-lei, contribuição social, destinada a custear investimentos de **CARÁTER ASSISTENCIAL EM ALIMENTAÇÃO, HABITAÇÃO POPULAR, SAÚDE, EDUCAÇÃO, JUSTIÇA E AMPARO AO PEQUENO AGRICULTOR**.

A **Lei 8.212/91** que dispôs sobre as contribuições previdenciárias previu que as receitas destinadas ao custeio da assistência social ao pequeno agricultor integram o orçamento da seguridade social, a se ver:

Art. 23. As contribuições a cargo da empresa provenientes do faturamento e do lucro, **destinadas à Seguridade Social**, além do disposto no art. 22, são calculadas mediante a aplicação das seguintes alíquotas:

I - 2% (dois por cento) sobre sua receita bruta, **estabelecida segundo o disposto no § 1º do art. 1º do Decreto-lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982**, com a redação dada pelo art. 22, do Decreto-lei nº 2.397, de 21 de dezembro de 1987, e alterações posteriores;<sup>23</sup>

Sobreveio então a **Complementar n. 70/91**, que foi mais genérica na definição do destino das receitas, mencionando somente a “assistência social”, sem especificar expressamente, como ocorria anteriormente, a se ver:

Art. 1º Sem prejuízo da cobrança das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), fica instituída contribuição social para financiamento da Seguridade Social, nos termos do inciso I do art. 195 da Constituição Federal, devida pelas pessoas jurídicas inclusive as a elas equiparadas pela legislação do imposto de renda, **destinadas exclusivamente às despesas com atividades-fins das áreas** de saúde, previdência e **assistência social**.

Art. 9º A contribuição social sobre o faturamento de que trata esta lei complementar não extingue as atuais fontes de custeio da Seguridade Social, salvo a prevista no art. 23, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual deixará de ser cobrada a partir da data em que for exigível a contribuição ora instituída.

Art. 10. O produto da arrecadação da contribuição social sobre o faturamento, instituída por esta lei complementar, observado o disposto na segunda parte do art. 33 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, integrará o Orçamento da Seguridade Social.

Art. 13. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do mês seguinte aos noventa dias posteriores, àquela publicação, **mantidos, até essa data, o Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982** e alterações posteriores, a alíquota fixada no art. 11 da Lei nº 8.114, de 12 de dezembro de 1990.

Diante das previsões constitucionais de proteção da população rural necessitada de serviços de assistência social adequados à sua realidade, a **Lei 8.212/91** dispôs:

Art. 1º **A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social.**

Parágrafo único. A Seguridade Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

---

<sup>23</sup> Redação original do dispositivo legal.

- a) universalidade da cobertura e do atendimento;
- b) uniformidade e equivalência dos benefícios e **serviços às populações urbanas e rurais**;
- c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- d) irredutibilidade do valor dos benefícios;
- e) equidade na forma de participação no custeio;
- f) diversidade da base de financiamento;
- g) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

**Art. 4º A Assistência Social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social.**

Parágrafo único. A organização da Assistência Social obedecerá às seguintes diretrizes:

- a) descentralização político-administrativa;
- b) participação da população na formulação e controle das ações em todos os níveis.

A vinculação da assistência social no âmbito rural foi reiterada com o advento da **Lei 8.742/93** ao prever no art. 2º, par. único, e art. 4º que os serviços de assistência social permaneceriam com **atuação integrada das políticas setoriais**, verbis:

**Art. 2º A assistência social tem por objetivos:**

Parágrafo único. **A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais**, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de **tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas**;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às **populações urbanas e rurais**;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Isto é, reiterou que a assistência social no âmbito rural estaria vinculada à Política Agrícola (e outras, como veremos a seguir), e, conseqüentemente, como previsto,

há décadas, vinculada ao Ministério da Agricultura, que continuaria executando serviços de assistência social em prol da população rural.

Além disso, a **Lei 8.742/93 (que dispõe sobre a Organização da Assistência Social)** fornece os parâmetros conceituais pertinentes:

Art. 23. **Entendem-se por serviços assistenciais** as **atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população** e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.

Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, **buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.**

Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de **articulação e de participação de diferentes áreas governamentais** e em sistema de **cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.**

Perceba-se que a LOAS previu como espécie de assistência social as atividades desenvolvidas pela ASCAR, visando o bem estar social da população rural, inclusive com atuação conjunta de apoio a projetos e políticas públicas planejadas e executadas pelos Ministérios e Secretarias desta área (rural/agrícola).

A recente **Lei 12.435/2011**, que **alterou alguns dispositivos da LOAS**, mas **sem modificar entendimento**, reitera estes parâmetros, a se ver:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

**I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:**

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

**II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;**

**III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.**

Parágrafo único. **Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.**

**Art. 3º** Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

**Art. 23.** Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais.

§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros:

I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

II - às pessoas que vivem em situação de rua.

Este entendimento também decorre do **Plano Nacional de Assistência Social** aprovado pela **Resolução n. 145/04** do Conselho Nacional de Assistência Social:

### 2.3. Objetivos

**A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais**, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica, e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.
- Ampliando o acesso aos bens e **serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural**.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

É por esta razão que a doutrina pátria leciona que a União e os Estados custearão os **projetos de enfrentamento da pobreza**:

**Compete à União**, em âmbito nacional, e **aos Estados**, em âmbito regional ou local, **apoiar, técnica e financeiramente os serviços, os programas e projetos de enfrentamento da pobreza**. Aos Municípios compete executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil.<sup>24</sup>

Tal entendimento é confirmado também pela análise da **Lei 8.028/90**, ao prever a competência do Ministério da Agricultura para prestar serviços de assistência técnica e extensão rural (art. 19, VI, "p"), e da **Lei 8.171/91**, que dispôs sobre a **Política Agrícola** e ao fazê-lo não só previu tal ação como ainda esclareceu:

Art. 16. A assistência técnica e extensão rural buscarão viabilizar, com o produtor rural, proprietário ou não, suas famílias e organizações, soluções adequadas a seus problemas de produção, gerência, beneficiamento, armazenamento, comercialização, industrialização, eletrificação, consumo, bem-estar e preservação do meio ambiente.

Art. 17. **O Poder Público manterá serviço oficial de assistência técnica e extensão rural, sem paralelismo na área governamental ou privada, de caráter educativo, garantindo atendimento gratuito aos pequenos produtores e suas formas associativas, visando:**

I - difundir tecnologias necessárias ao aprimoramento da economia agrícola, à conservação dos recursos naturais e à melhoria das condições de vida do meio rural;

---

<sup>24</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 8ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 130.

II - estimular e apoiar a participação e a organização da população rural, respeitando a organização da unidade familiar bem como as entidades de representação dos produtores rurais;

III - identificar tecnologias alternativas juntamente com instituições de pesquisa e produtores rurais;

IV - disseminar informações conjunturais nas áreas de produção agrícola, comercialização, abastecimento e agroindústria.

Art. 18. A ação de assistência técnica e extensão rural deverá estar integrada à pesquisa agrícola, aos produtores rurais e suas entidades representativas e às comunidades rurais."

A **Lei 10.683/03**, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, dispôs:

**Art. 25.** Os Ministérios são os seguintes:

I - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

II - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

VIII - do Desenvolvimento Agrário;

**Art. 27.** Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

I - **Ministério da Agricultura**, Pecuária e Abastecimento:

d) informação agrícola;

g) classificação e inspeção de produtos e derivados animais e vegetais, inclusive em ações de apoio às atividades exercidas pelo Ministério da Fazenda, relativamente ao comércio exterior;

h) proteção, conservação e manejo do solo, voltados ao processo produtivo agrícola e pecuário;

i) pesquisa tecnológica em agricultura e pecuária;

j) meteorologia e climatologia;

l) cooperativismo e associativismo rural;

m) energização rural, agroenergia, inclusive eletrificação rural;

n) **assistência técnica e extensão rural**;

II - **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**:

a) política nacional de desenvolvimento social;

b) política nacional de segurança alimentar e nutricional;

c) política nacional de assistência social;

d) política nacional de renda de cidadania;

e) articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e a sociedade civil no **estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social**;

f) articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as **ações da sociedade civil ligadas ao desenvolvimento social, à produção alimentar, alimentação e nutrição, à renda de cidadania e à assistência social**;

g) orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;

h) normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução das políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;

**VIII - Ministério do Desenvolvimento Agrário:**

a) reforma agrária;

b) promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares;

Por estas razões que o **Decreto 7.127/2010** que regulamenta o Ministério da Agricultura previu:

Art. 1º O **Ministério da Agricultura**, Pecuária e Abastecimento, órgão da administração direta, tem como área de **competência os seguintes assuntos**:

XIII - assistência técnica e extensão rural;

**Art. 17. À Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo compete:**

II - planejar, fomentar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades, programas e ações de:

a) cooperativismo e associativismo rural;

b) pesquisa tecnológica, difusão de informações e transferência de tecnologia;

c) assistência técnica e extensão rural;

O **Decreto 7.255/10**, que regulamenta o **Ministério do Desenvolvimento Agrário**, previu:

Art. 1º O **Ministério do Desenvolvimento Agrário**, órgão integrante da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

II - promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares;

Art. 2º O Ministério do Desenvolvimento Agrário tem a seguinte estrutura organizacional:

II - órgãos específicos singulares:

**b) Secretaria da Agricultura Familiar:**

1. Departamento de Financiamento e Proteção da Produção;

2. Departamento de **Assistência Técnica e Extensão Rural**; e

3. Departamento de **Geração de Renda e Agregação de Valor**;

A **Lei 12.188/10**, que instituiu a **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER**, assim dispôs:

Art. 1º **Fica instituída a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER**, cuja formulação e supervisão são de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

Parágrafo único. Na destinação dos recursos financeiros da Pnater, será priorizado o apoio às entidades e aos órgãos públicos e oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER.

Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por:

**I - Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER: serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais;**

Art. 3º São princípios da Pnater:

I - desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente;

II - gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural;

III - adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;

IV - adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;

V - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e

VI - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.

O Decreto **7.079/10**, que regulamenta o **Ministério do Desenvolvimento Social**, por sua vez, manteve a previsão da **atuação integrada das políticas públicas**, isto é, que prosseguem com o Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento Agrário os serviços de assistência social destinados especificamente à população rural:

Art. 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, órgão da administração direta, tem como área de competência:

**V - articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de**

**desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;**

VI - **articulação entre as políticas** e os programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil **ligadas ao desenvolvimento social, à produção alimentar, alimentação e nutrição, à renda de cidadania e à assistência social;**

VII - orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de **planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;**

VIII - normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução das **políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;**

Por fim, a **Lei 12.101/09** reiterou que uma entidade que preste assistência social deve atender ao princípio da universalidade, isto é, prestar serviços a quem necessitar, **sem finalidade econômica**, isto é, de auferir e distribuir lucro, a se ver:

Art. 2º As entidades de que trata o art. 1º deverão obedecer ao **princípio da universalidade do atendimento**, sendo vedado dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria profissional.

Art. 18. A certificação ou sua renovação será concedida à entidade de assistência social que presta serviços ou realiza ações assistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, para os usuários e a quem deles necessitar, sem qualquer discriminação, observada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

§ 1º As **entidades de assistência social** a que se refere o **caput são aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários**, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

A análise da evolução legislativa demonstra que a União, no exercício de sua competência de legislar sobre a assistência social, atentando para as particularidades das necessidades da população rural, previu não só a receita para custear a assistência social ao homem do campo, mas também que a **atuação ocorreria de maneira integrada pelas Políticas Públicas de Assistência Social e Agrícola, por ações dos Ministérios em conjunto** para viabilizar o atendimento dos anseios públicos, concretizando os fins constitucionais nesta área e com atenção a tal população.

A abrangência da atividade da ASCAR dentro do âmbito da Assistência Social, bem como, que a assistência social incluiu obrigatoriamente as diferentes necessidades da população, requerendo uma atuação conjunta dos Ministérios, é

confirmada por uma simples visita ao sítio do **Ministério do Desenvolvimento Social – MDS (www.mds.gov.br)**, onde constam políticas, dentre as quais o programa Brasil Sem Miséria, e analisando-se o sítio deste ([www.brasilsemmiseria.gov.br](http://www.brasilsemmiseria.gov.br)), consta expressamente no link “apresentação”, no Título “Ações globais, ações regionais”:<sup>25</sup>

**A miséria tem caras e necessidades diferentes conforme a região. A realidade no campo é uma, na cidade é outra bem diferente.** Por isso, o Brasil Sem Miséria terá ações nacionais e regionais baseadas em três eixos: renda, inclusão produtiva e serviços públicos.

**No campo, o objetivo central será aumentar a produção dos agricultores.** Na cidade, qualificar mão de obra e identificar oportunidades e emprego para os mais pobres.

Programas públicos, como o Bolsa Família, a Previdência Rural, o Brasil Alfabetizado, o Saúde da Família, o Brasil Sorridente, o Mais Educação e a Rede Cegonha, vão ser ampliados e aperfeiçoados em todo o país, assim como as ações destinadas a ampliar o acesso dos mais pobres a bens e serviços públicos, incluindo água, luz e moradia.

Para atingir essas metas, o plano está montando o mais completo Mapa da Pobreza do Brasil. E também está desenhando um Mapa de Oportunidades para identificar os meios mais adequados e eficientes de fazer essas pessoas melhorarem de vida.

Esses instrumentos vão permitir, por exemplo, que o plano identifique e cadastre pessoas que ainda não recebem o Bolsa Família, seja por falta de informação, seja por viverem em localidades ainda não alcançadas pela ação do Estado.

Por tudo isso, o Brasil Sem Miséria aprimora o melhor da experiência brasileira na área social e mobiliza, de forma articulada, a estrutura do governo federal, dos estados e municípios. O plano cria, renova, amplia e, especialmente, **INTEGRA DEZENAS DE PROGRAMAS SOCIAIS. INCORPORA O TRABALHO DE MINISTÉRIOS.** E atua de forma diferenciada na cidade, no campo e nas várias regiões do país para beneficiar os 16 milhões de brasileiros mais pobres, estejam onde estiverem.

No mesmo link, mas no título “**Brasil Sem Miséria no Campo**”, isto é, para o homem do campo, o pequeno agricultor que deve ser beneficiado pela arrecadação das contribuições sociais prevista pela legislação, consta:

**No campo, onde se encontra 47% do público do plano, a prioridade é aumentar a produção do agricultor através de orientação e acompanhamento técnico, oferta de insumos e água. Conheça agora algumas das principais estratégias do Brasil Sem Miséria no meio rural.**

#### **Assistência Técnica**

Os agricultores mais pobres terão acompanhamento continuado e individualizado por equipes profissionais contratadas prioritariamente na região pelo Governo Federal. Cada grupo de mil famílias terá a assistência de um técnico de nível superior e de dez técnicos

---

<sup>25</sup> <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao-2/>

de nível médio. Uma parceria com universidades e a Embrapa vai introduzir tecnologias apropriadas a cada família e, com isso, aumentar a produção.

#### **Fomento e Sementes**

O Brasil Sem Miséria vai apoiar famílias extremamente pobres na produção de alimentos e na comercialização da produção. Cada família receberá um fomento a fundo perdido de R\$ 2.400, pagos em parcelas semestrais, durante dois anos, para adquirir insumos e equipamentos. Até 2014, serão atendidas 250 mil famílias. O plano prevê outras ações complementares ao fomento, como a oferta de sementes da Embrapa e tecnologias apropriadas para cada região.

#### **Programa Água para Todos**

A meta, aqui, é atender 750 mil famílias com a construção de cisternas e sistemas simplificados coletivos. Além disso, milhares de famílias serão beneficiadas por sistemas de água voltados para a produção.

#### **Acesso aos mercados**

##### **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

O PAA é um dos programas mais eficazes na ampliação do mercado do pequeno agricultor. Através dele, o Governo Federal compra a produção para doá-la a entidades assistenciais ou para a formação de estoques. Com o Brasil Sem Miséria, o PAA será consideravelmente ampliado. Se hoje ele atende a 66 mil famílias em situação de extrema pobreza, até 2014 beneficiará 255 mil.

##### **Compra da Produção**

Outra ação prevista é a ampliação das compras públicas para hospitais, universidades, presídios, creches e também para a rede privada de abastecimento, como supermercados e restaurantes, que passarão a contar com a produção dos agricultores mais pobres.

Contextualizado no ordenamento o intuito de prestar assistência social à população rural com todas as suas necessidades específicas, com articulação dos diferentes Ministérios e Programas Políticos envolvidos, cumpre agora passar à análise da entidade **criada em 1955 pela União**, pelo Estado do Rio Grande do Sul e pela sociedade gaúcha, para executar tal objetivo e que corre o risco de ser extinta pela conduta ilegal e abusiva dos atos aqui atacados.

No mais, cumpre lembrar que a **Constituição Estadual** também prevê a obrigatoriedade de prestar tais serviços, inclusive com menção expressa a assistência técnica e extensão rural, conforme ser observa no **art. 186**:

**Art. 186 - O Estado manterá serviço de extensão rural, de assistência técnica e de pesquisa e tecnologia agropecuárias, dispensando cuidados especiais aos pequenos e médios produtores, bem como a suas associações e cooperativas.**

## 4.2. A ASCAR E SUA RELAÇÃO COM A EMATER/RS

### 4.2.1. A criação da ASCAR em 02/06/1955 e a realização de suas atividades pela União e pelo Estado do Rio Grande do Sul

Existe um trabalho de pesquisa do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, denominado “Extensão Rural no Brasil – Uma abordagem histórica da legislação”, de autoria do Me. Marcus Peixoto, que relata:<sup>26</sup>

A institucionalização efetiva de um serviço de assistência técnica e extensão rural no País se deu ao longo das décadas de 50 e 60, a partir da criação nos estados das associações de crédito e assistência rural (ACAR), coordenadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 21/06/1956. As Acar eram **entidades civis, sem fins lucrativos**, que prestavam serviços de extensão rural e elaboração de projetos técnicos para obtenção de crédito junto aos agentes financeiros.

No contexto da polarização política, econômica e militar da Guerra Fria, a criação das associações deveu-se, sobretudo, **a incentivos da Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico (AIA) entidade filantrópica ligada à família Rockefeller, então muito próxima do governo americano**. A primeira Acar foi criada em Minas Gerais, em 06/12/1948, depois de gestões de Nelson Rockefeller junto ao governo mineiro. Juscelino Kubitschek, baseado nos bons resultados obtidos pela Acar-MG, **assinou em 1954 um acordo com o governo norte-americano e criou o Projeto Técnico de Agricultura (ETA)**, visando uma cooperação técnico-financeira, para execução de projetos de desenvolvimento rural, entre os quais se destacava a coordenação nacional das ações de extensão rural. Diversos escritórios (ETAs) foram criados em cada estado, nos anos seguintes, tendo em muitos casos sido os embriões de cada Acar no respectivo estado.

(...)

O método de ação das Acar foi inspirado no modelo norte-americano de extensão rural, mas os serviços não eram prestados diretamente por universidades, e sim pelas associações. Todavia, **o crédito supervisionado por um serviço de assistência técnica foi uma inovação no modelo brasileiro que estava sendo implantado, uma vez que nos EUA os produtores rurais já estavam habituados a relacionar-se com os bancos e obter empréstimos.**

As demais Acar foram surgindo em cada estado, nas duas décadas seguintes (ver Tabela 3). Vinte e três Acar estavam criadas até 1974 e, juntamente com a Abcar, substituta do ETA e criada em 21/06/1956, formavam o então chamado Sistema Abcar, também conhecido e tratado na legislação como Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER). No

---

<sup>26</sup> [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD48-MarcusPeixoto.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD48-MarcusPeixoto.pdf) (veja-se às páginas 18 e 19 do texto).

início da década de 60 foi elaborado o Plano Diretor Quinquenal de Extensão Rural (1961 a 1965), servindo de marco para o Siser.

**Tabela 3 - Evolução do Sistema Brasileiro de Extensão Rural - 1948-1974**

1948	ACAR-MG
1954	ANCAR (CE, PE, BA)
<b>1955</b>	<b>ASCAR-RS, ANCAR (RN, PB)</b>
1956	ABCAR, ACARESC
1958	ACAR-RJ

Mas o que é **extensão rural**? O pesquisador do Senado Federal também leciona que o termo "**extensão rural**", poderia ser conceituado de diferentes formas.

Como **processo**, teria o sentido de ato de transmitir conhecimentos de qualquer natureza à população rural, sejam técnicos ou não, visando resolver problemas específicos deste público (isto é, conhecimentos sobre técnicas agrícolas, higiene, saúde, alimentação, educação, proteção do meio-ambiente etc.).

Como **política pública**, no sentido de identificar os objetivos dos governos federais, estaduais e municipais, ao longo do tempo, por previsões legais, para prestar serviços à população rural através de organizações públicas ou privadas.<sup>27</sup>

Em outros termos, pela análise sistêmica da legislação pátria feita no item anterior: constitui a assistência social qualificada à população rural em estado de vulnerabilidade, o que se concilia perfeitamente com as regras decorrentes das legislações que previram seu custeio ante a obrigação dos entes públicos de prestar a assistência (art. 3º da Lei 2.613/55, art. 1º do DL 1.940/82<sup>28</sup> e art. 1º da LC 70/91 c/c art. 56 do ADCT e art. 23, I, da Lei 8.212/91).

---

<sup>27</sup> [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD48-MarcusPeixoto.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD48-MarcusPeixoto.pdf) (veja-se às páginas 7 e 9 do texto).

<sup>28</sup> Art. 1º Fica instituída, na forma prevista neste decreto-lei, contribuição social, destinada a custear investimentos de **CARÁTER ASSISTENCIAL EM ALIMENTAÇÃO, HABITAÇÃO POPULAR, SAÚDE, EDUCAÇÃO, JUSTIÇA E AMPARO AO PEQUENO AGRICULTOR.**

Vimos que as Constituições de 1934 e de 1946, bem assim as leis que a regulamentaram, foram enfáticas em definir as políticas públicas, dispondo sobre a necessidade de desenvolver atividades em conjunto com entidades de direito privado, para prestar serviços de assistência social no âmbito rural, garantindo a melhoria na qualidade de vida, o bem estar da população rural, na manutenção do homem no ambiente rural, evitando o êxodo rural, garantindo sua própria subsistência (pois é lá que até hoje existe a maior concentração de pobreza ante a escassez de recursos de todas as espécies) com atenção às suas necessidades específicas.

Isto foi demonstrado poucas linhas acima com a transcrição, exemplificativa, de informações do próprio sitio do Ministério do Desenvolvimento Social, ao apresentar o programa Brasil Sem Miséria.

Pois bem. O que é dito que é um programa novo, é fato no Rio Grande do Sul, desde a década de 50.

**Em 1955 a União, o Estado do Rio Grande do Sul e a sociedade gaúcha** adotaram o modelo norte americano para viabilizar o atendimento da população carente rural, concretizando as previsões constitucionais, e criaram a Associação Sulina de Crédito e Assistência Social Rural – ASCAR – RS, conforme se observa na **Ata de criação da ASCAR** – anexa:

#### **Ata n. 1**

Aos **dois (2)** dias do mês **de junho** do ano de mil novecentos e cinquenta e cinco (**1.955**), ... **reuniram-se** ... os senhores doutor A. R. de Oliveira Motta Filho, Diretor do brasileiro do **Escritório Técnico da Agricultura**, doutor Affonso Mibielli, representante do Exmo. Senhor **Ministro da Agricultura**, doutor Aureo Elias, representante do Exmo. Senhor **Secretário da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado do Rio Grande do Sul**, Doutor Mário Antunes, diretor do Banco do Rio Grande do Sul e representante do presidente do Sindicato de Bancos do Estado do Rio Grande do Sul, Senhor Kurt Weissheimer, diretor superintendente do Banco Agrícola Mercantil S.A, doutor Oscar Daudt Filho, representante do presidente da Federação das Associações Comerciais, digo, Rurais do Rio Grande do Sul, senhor Affonso Paulo Feijó, presidente da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, senhor Herbert Renner, representante do presidente das Indústrias do Rio Grande do Sul, doutor Paulo Simões Pires, representante do Centro Cívico e Social de Produção do Rio Grande do Sul, e ainda os senhores José de Abreu Fraga, secretário geral da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do

Sul, Mário Fonseca, comerciante nesta Capital e doutor Vilmar Feix, advogado, **para fundar a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR...** O senhor presidente, então, dando início aos trabalhos, disse que **era da vontade de todos criar** – e para isso estavam reunidos – **UMA ASSOCIAÇÃO QUE VISASSE O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA E O BEM-ESTAR DAS POPULAÇÕES RURAIS, ATRAVÉS DE CRÉDITO SUPERVISIONADO AO PEQUENO AGRICULTOR E CRIADOR, E DA ASSISTÊNCIA AOS MESMOS E ÀS SUAS FAMÍLIAS...** foi o projeto posto em votação e definitivamente aprovado, por unanimidade, passando, assim os Estatutos da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural, cujo teor é o seguinte: ... Art. 2º - **A ASCAR tem como objetivo o desenvolvimento da agricultura e bem-estar das populações rurais, através do crédito supervisionado ao pequeno agricultor e criador e da assistência aos mesmos e às suas famílias...** Art. 6º - **São órgãos da ASCAR:** a) o Conselho Superior, b) a Diretoria... Art. 7º O **Conselho Superior** é constituído de nove (9) membros, representantes estes, pelos presidentes da .... e pelos **representantes do Ministério da Agricultura, da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Rio Grande do Sul, do Escritório Técnico da Agricultura (Brasil – Estados Unidos)...** Art. 9º - São atribuições e deveres do Conselho Superior: I – aprovar, anualmente, o programa de ação planejado pela Diretoria, de acordo com os objetivos sociais; II – eleger a Diretoria... **Art. 22 – Os cargos de membros do Conselho Superior, assim como os da Diretoria, não são remunerados.**

A ASCAR foi criada pela **União**, pelo **Estado do Rio Grande do Sul** e pela sociedade rio-grandense em 1955, para atender a anseios da população, tal como previsto na legislação, inclusive na atual Constituição, como visto linhas acima, auxiliando-a obter empréstimos e viabilizar sua produção, a obter acesso a serviços sociais que a República brasileira tem a obrigação de disponibilizar.

Atente-se que o objetivo da ASCAR, desde a sua constituição, foi o de concretizar a finalidade prevista para ser custeada através de contribuições sociais, conforme constou no art. 1º do DL 1.940/82 (“contribuição social, destinada a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor”). O foco sempre foi e é a assistência social ao pequeno agricultor e suas famílias.

A Certidão expedida pelo **Cartório de Registro Especial** faz prova documental de seu registro como **pessoa jurídica de direito privado**, da espécie “associação”, e, por razões lógico-deônticas, sem fins lucrativos (doc. Anexo).

Atente-se que a União e o Estado atuaram diretamente na criação e também nas atividades, integrando o Conselho Superior da entidade e definindo a Diretoria.

Além disso, a análise das Demonstrações Financeiras de 2010, no Tópico Demonstração da Conta de Despesas e Receitas do Exercício 2010, do total de R\$128.050.101,30 a título de receitas, R\$116.188.768,77, vieram de transferências via convênios com o Estado do Rio Grande do Sul/Emater/ASCAR (anexo).

A análise das Atas do Conselho Superior da ASCAR demonstra a participação efetiva da União e do Estado nas reuniões, definindo atividades a serem executadas, as políticas, o orçamento, como se observa, por exemplo, na Ata n. 4 do Conselho Superior da ASCAR:

#### **Ata n. 4**

Aos **dezesseis** dias do mês **de janeiro** do ano de **1.956**, ... **reuniu-se** o Conselho da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR...

A seguir descreveu o doutor Martins, o orçamento da receita e despesa relativas a 1956, estimadas em Cr\$13.300.000,00..., esclarecendo todos os tópicos, tendo merecido aprovação dos presentes.

A receita proposta está assim discriminada: subvenção do **Ministério da Agricultura** Cr\$5.000.000,00...; **Ministério da Educação** e Cultura Cr\$2.000.000,00...; **Secretaria da Agricultura**, Indústria e Comércio Cr\$3.000.000,00...; Escritório Técnico de Agricultura Cr\$1.000.000,00...; Ascar Cr\$2.000.000,00...; saldo do exercício de 1955, Cr\$300.000,00...

Também se observa que a União passou a participar das atividades da ASCAR não só através de representante do Ministério da Agricultura como também através do **Serviço Social Rural**, criado pela Lei 2.613/55 (isto é, previsão legal de criação de serviços de assistência social ao homem do campo, o que confirma a natureza de assistência social rural da entidade), como consta da Ata n. 16 do Conselho Superior (dentre outras):

#### **Ata n. 16**

Aos **dez** dias do mês **de novembro** do ano de mil novecentos e cinquenta e nove (**1959**), **reuniu-se...** o Conselho da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR, com a participação dos senhores Kurt Wissheimer, Presidente da ASCAR; Affonso Mibielli, representante do **Ministério da Agricultura...** Alberto Severo, Presidente do Conselho Regional do **Serviço Social Rural** no Rio Grande do Sul...

Além de participar das deliberações sobre as atividades, o Serviço Social Rural também contribuiu com o aporte de recursos:

**Ata n. 21**

Aos **vinte e seis (26)** dias do mês de **setembro** do ano de mil novecentos e sessenta (1960)... g) foram recebidas, até esta data, as seguintes contribuições dos **órgãos financiadores** do programa: do **Ministério da Agricultura** Cr\$7.000.000,00; do **Serviço Social Rural** Cr\$6.250.0000,00; do **Ministério da Educação e Cultura**...

Isto também pode ser constatado nas cópias do Livro de Presenças das Reuniões do Conselho Superior da ASCAR.

Por sua natureza e atividades que desenvolvia a ASCAR foi declarada de utilidade pública pelo **Decreto Federal n. 50.622/61**, *verbis*:

**Art. 1º São declaradas de utilidade pública**, nos termos do art. 1º da Lei nº 91 de 28 de agosto de 1935, e artigo 1º, "*in fine*", do Decreto número 10.517 de 2 de maio de 1961, a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural - ABCAR, e as seguintes Associações à mesma filiadas: Associação de Crédito e Assistência Rural - ACAR; Associação de Crédito e Assistência Rural do Espírito Santo - ACARES; Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina - ACARESC; Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural - ANCAR; **Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural - ASCAR**; Associação de Crédito e Assistência Rural do Paraná - ACARPA; Associação de Crédito e Assistência Rural do Rio de Janeiro - ACAR-RJ e Associação de Crédito e Assistência Rural de Goiás - ACAR-Goiás tem sedes respectivamente, nas Capitais dos Estados Guanabara, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e Goiás.

O **Decreto Estadual n. 14.270/62** também a reconheceu como entidade de utilidade pública perante o Estado do Rio Grande do Sul:

**Art. 1º É declarada de utilidade pública**, nos termos do Decreto-Lei n. 1.130 de 24 de julho de 1946 regulamentado pelo Decreto 3.565, de 15 de outubro de 1952 a **ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL - ASCAR**, com sede nesta capital.

Com a incorporação do Serviço Social Rural pelo **INDA** (Lei 4.504/64 - Estatuto da Terra), este órgão do Ministério da Agricultura passou a participar da ASCAR (como consta, por exemplo, na Ata n. 36).

Com o passar dos anos, a ASCAR foi crescendo, passando a contar com unidades de atendimento em todos os municípios do Rio Grande do Sul, prestando os serviços de assistência social à população rural (denominado serviço de assistência técnica e extensão rural), criando uma grande estrutura física e de pessoal.

Por isso, na reunião do **Conselho Superior realizada em 1970**, deliberou-se pela modificação do Estatuto Social, que passou a ter a seguinte redação:

**Ata n. 38**

Aos **vinte e sete (27)** dias do mês de **janeiro** do ano de mil novecentos e setenta (1970)... **Ministro da Educação e Cultura**; José Pedro Gonzales, Diretor Estadual do **Ministério da Agricultura... INDA... IBRA...** Adail Morais, Diretor Estadual da **Legião Brasileira de Assistência Social – LBA...** Depois de amplamente debatido, o projeto, acolhidas as sugestões e emendas aprovadas em plenário, passou a constituir o **novo Estatuto** cujo teor é o seguinte:... Art. 3º - A finalidade essencial da ASCAR é contribuir para a aceleração do desenvolvimento econômico, cultural e social do meio rural do Estado do Rio Grande do Sul, mediante o planejamento e a execução de atividades de extensão e crédito rural educativo... Capítulo III – Da Organização Geral, da Composição e da Competência Básica dos Órgãos Superiores – Seção I – Da Organização Geral – art. 13 – A Organização Geral da ASCAR compreenderá os seguintes órgãos superiores: I – **Órgão normativo-deliberativo: Junta Administrativa e Comitê Deliberativo**; II – **Órgão executivo: Secretaria Executiva...** Art. 14 – A Junta Administrativa, órgão máximo normativo-deliberativo da ASCAR, é composta pelos membros natos, mantenedores e representantes dos membros cooperadores... Art. 15 – A Junta elegerá um Presidente... § 1º - **O Presidente da Junta Administrativa será o Presidente da ASCAR...** Art. 17 – À Junta Administrativa compete...: III – eleger o Secretário Executivo, bem como destituí-lo... Art. 18 – Ao **Presidente da ASCAR compete...** Art. 23... §1º Tanto o Secretário Executivo como o Secretário Executivo Adjunto, **deverão ter comprovada experiência em Extensão Rural...** Art. 24 – À **Secretaria Executiva** compete, basicamente, planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as atividades dos órgãos executivos da ASCAR e, especificamente: I – cumprir e fazer **cumprir as decisões dos órgãos normativos-deliberativos**, bem como prestar-lhes o assessoramento necessário... Art. 30 – **A ASCAR não distribui lucros, bonificações ou vantagens, de qualquer natureza, aos seus membros, não concedendo, sob fundamento algum, remuneração, gratificação ou pró-labore aos representantes dos órgãos normativos-deliberativos.**

Houve, portanto, nesta oportunidade (1970), a criação de uma “**Secretaria Executiva**” (órgão executivo), a quem competia executar as atividades definidas pelos órgãos normativo-deliberativos, a saber, a **Junta Administrativa** (que poderia eleger e destituir os integrantes dessa Secretaria Executiva) e o **Comitê Deliberativo**.

Esses integrantes deveriam, necessariamente, ter experiência em extensão rural, isto é, serem profissionais da área, razão pela qual poderiam ser remunerados (já que a vedação de remuneração é aos instituidores e administradores no sentido de associados, e não a quem presta serviços à entidade em caráter profissional). Ou seja, funções executivas e não de tomada de decisões, e que podem ser remuneradas, na medida em que

caracterizam trabalho necessário à própria obtenção de resultados positivos, que, estes sim, não podem ser distribuídos (CTN, art. 14, I), seja diretamente, seja mediante remuneração de associados, sócios, instituidores, etc.

Saliente-se: manteve a previsão de não realizar qualquer distribuição de resultados ou pagamento de remunerações aos membros da Associação e aos dirigentes (órgãos normativos-deliberativos).

Também é preciso atentar para o fato de que **o Presidente da ASCAR é o Presidente da Junta Administrativa e não o Secretário Executivo** e seus assistentes.

**Perceba-se ainda que a decisão foi tomada com a participação de representante da Legião Brasileira de Assistência Social – LBA, hoje integrante do próprio Ministério do Desenvolvimento Social! Ou seja, pela própria União!**

E a ASCAR seguiu suas atividades, agora com a Junta Administrativa, que através da Resolução n. 13/72 aprovou o orçamento para o exercício de 1972, nos seguintes termos, que demonstram tanto a participação estatal direta, quanto o custeio de suas atividades, através de vários ministérios e secretarias tal como ocorre anualmente desde a década de 50. Consta da Resolução:

<b>1.0 – Recursos Ordinários</b>	
<b>1.1 – De origem federal, através da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR:</b>	
1.1.1 – Ministérios	4.486.400,00
1.1.2 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	363.600,00
1.1.3 – ABCAR/FNBEM/UNICEF	29.340,00
1.1.4 – ABCAR/UNICEF/FAO/OMS	108.020,00
1.1.5 – Legião Brasileira de Assistência – LBA	153.000,00
1.1.6 – Ministério da Agricultura – DEMA/RS	100.000,00
<b>1.2 – De origem estadual</b>	
1.2.1 – Secretaria da Agricultura	2.500.000,00
1.2.2 – Prefeituras Municipais	1.420.608,00
1.2.3 – Planifat	136.500,00
1.2.4 – Assistência Técnica	556.571,05
1.2.5 – Membros Cooperadores	5.000,00
1.2.6 – Secretaria de Coordenação e Planejamento	148.320,00
1.2.7 – Receitas Diversas	7.393,95

Perceba-se que a integração e exercício de políticas públicas prevista na legislação ocorre na prática, isto é, o recebimento de recursos de vários Ministérios, inclusive os específicos e entidades relacionadas à assistência social, como a LBA, a Unicef, a FAO, a OMS etc. Daí que, se as atividades da ASCAR não fossem de assistência social, qual seria o sentido de tal participação?

Na Resolução n. 29/74 da Junta Administrativa, consta a eleição dos Membros do Comitê Deliberativo pelo mandato de 3 anos:

1. Ministério da Agricultura;
2. Secretaria da Agricultura;
3. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Como visto no item anterior, a **Lei 6.126/74** previu a transformação das associações estaduais em Emater, mas no Rio Grande do Sul, foi criada uma “**Emater**” em **14/03/1977**, mas como “associação” (Ata de Fundação anexa), porém, sem extinguir a ASCAR, que passou a conviver e interagir intimamente com ela.

Prova disto é a eleição do Comitê Deliberativo da ASCAR em 1980, através da Resolução n. 56 da Junta Administrativa, com a participação da EMBRATER, fato que se repetiu nos anos seguintes:

1. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA;
2. EMBRATER;
3. INCRA.

Diante do vínculo fático e da circunstância de que a ASCAR já exercia as funções que competiriam à Emater, pelo fato dos associados serem os mesmos, como também os fins que as ensejaram etc., passaram a ser geridas conjuntamente.

Primeiramente, firmaram um **Protocolo de Administração Conjunta** que assim dispôs:

#### PROTOCOLO

O Conselho Técnico Administrativo da Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER / RS e Junta Administrativa da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR, usando das atribuições que lhe são conferidas pelos respectivos Estatutos Sociais e,

Considerando que, enquanto funcionaram a Comissão de Liquidação e o Liquidante no processo de incorporação da ASCAR à EMATER / RS, ora cessado em virtude da resolução tomada na reunião extraordinária da Junta Administrativa da ASCAR, as duas entidades subordinaram os trabalhos realizados em comum, ao Protocolo que firmaram em 20/12/1977;

Considerando que, ante a nova situação criada, o referido Protocolo ficou tacitamente revogado, havendo necessidade da sua substituição por outro documento, que venha disciplinar doravante o relacionamento entre as duas entidades;

Considerando a necessidade de salvaguardar os direitos e vantagens de que gozam atualmente as entidades envolvidas na execução do programa de ATER no âmbito do Estado.

**RESOLVEM:**

I – À EMATER / RS incumbe:

- 1) Assumir a responsabilidade das atividades de caráter técnico, no que tange a planejamento, execução, controle, avaliação e divulgação dos programas em andamento e do próximo exercício, assim como o da negociação de novos projetos e programas a serem implantados;
- 2) Executar, sob sua responsabilidade, todas as ações que impliquem em formação de imagem pública, tais como divulgação de tecnologia, de programas, de resultados, assim como relatórios;
- 3) Repassar à ASCAR todos os recursos materiais, financeiros e humanos necessários a execução dos projetos e programas.

II – À ASCAR incumbe:

- 1) Por à disposição da EMATER / RS os recursos humanos e materiais indispensáveis à execução das atividades previstas no item 1 deste Protocolo;
- 2) Atender às despesas com pessoal, encargos sociais e despesas operacionais, usando, para isso, seus recursos orçamentários, constituídos de receitas próprias e outras oriundas da EMATER / RS;

III – À EMATER / RS e à ASCAR, pelos seus órgãos executivos e de forma conjunta, incumbe:

- 1) Dar cumprimento às atribuições referentes a ambas as Entidades, constantes neste Protocolo.

IV – Ao Conselho Técnico Administrativo da EMATER / RS e à Junta Administrativa da ASCAR, de forma conjunta, incumbe:

- 1) Fixar a política de ação das duas Entidades;
- 2) Aprovar os programas anuais e plurianuais, bem como os respectivos orçamentos.
- 3) Aprovar os respectivos relatórios de atividades;
- 4) Apreciar os relatórios financeiros, os balanços e as prestações de contas, após o pronunciamento dos respectivos órgãos competentes;
- 5) As demais atribuições constantes dos respectivos Estatutos, continuam da competência exclusiva de cada colegiado.

Após, conforme comprova a Ata n. 01 do Conselho Técnico Administrativo da Emater/RS e a Junta Administrativa da ASCAR, passaram a agir conjuntamente, a se ver:

Ata n. 01

Aos quatorze (14) dias do mês de dezembro do ano de mil novecentos e oitenta e um (1981)... o Conselho Técnico Administrativo da Associação Riograndense de Empreendimentos e Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/RS e a Junta Administrativa da Associação Sulina de Crédito rural – ASCAR, **por convocação de seu Presidente comum...** com a presença dos seguintes membros... representante do **Instituto de Colonização e Reforma Agrária...** do **Ministério da Agricultura...** da **Secretaria de Coordenação e Planejamento...** da **Secretaria da Agricultura e do Governo do Estado...** **Diretor Estadual da Legião Brasileira de Assistência...** verificada a existência de quórum, deu por aberto os trabalhos, passando a palavra ao Dr. Lino, que explicou as razões que motivaram a convocação dos dois Colegiados, para realizarem reunião conjunta, dentre as quais o fato de **ambos serem constituídos**, praticamente, **pelas mesmas pessoas** e pela existência de um protocolo de administração conjunta, celebrado pelas duas Associações... Em prosseguimento o Colegiado elegeu os membros do Comitê Deliberativo, ficando assim constituído:

1. Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural;
2. Ministério da Agricultura; e,
3. Secretaria de Coordenação e Planejamento.

Em 1982 foi realizada a terceira reunião conjunta, na qual foi eleita a diretoria da ASCAR (Presidente que seria o mesmo da Junta Administrativa):

Ata n. 03

Aos quatorze (15) dias do mês de dezembro do ano de mil novecentos e oitenta e um (1982)... o Conselho Técnico Administrativo da Associação Riograndense de Empreendimentos e Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/RS e a Junta Administrativa da Associação Sulina de Crédito rural – ASCAR... Após foi proposto, pelo Dr. Lino, a reeleição da atual Diretoria da ASCAR, que está assim constituída: Presidência: Secretaria da Agricultura; Vice-Presidência: Legião Brasileira de Assistência; e, Vice-Presidência: Sociedade de Agronomia do Rio Grande do Sul. A proposição foi aceita por unanimidade, sendo editada a Resolução n. 65/82... Propôs ainda o Dr. Lino à reeleição dos membros que atualmente compõem o Comitê Deliberativo...

**Em 1991** foi realizada a **vigésima segunda reunião conjunta**, na qual foi deliberado novamente:

Ata n. 22

**Aos três (3) dias do mês de abril de 1991** (um mil, novecentos e noventa e um)... o Conselho Técnico Administrativo (CTA) da Associação Riograndense de Empreendimentos e Assistência Técnica e Extensão Rural, EMATER/RS e a Junta Administrativa da Associação Sulina de Crédito rural – ASCAR... com a **presença** e a participação dos

seguintes membros Efetivos e/ou representantes credenciados: 1) **Governo do Estado do Rio Grande do Sul** e sua 2) **Secretaria da Agricultura e Abastecimento**, ambos representados pelo titular da última, Deputado Aldo Pinto da Silva, que é também Presidente dos dois Colegiados Deliberativos supra mencionados; 3) **Ministério da Agricultura e Reforma Agrária – MARA...** 4) Instituto Nacional de Reforma Agrária – **INCRA...** 5) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – **EMBRAPA**, por si e pela 6) Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – **EMBRATER**, que lhe foi incorporada... 7) **Secretaria** de Estado dos Negócios **da Fazenda** do Estado do Rio Grande do Sul... 13) **Secretaria** de Coordenação e **Planejamento...** 16) **Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA...** 20) **Secretaria** de Estado dos Negócios **da Saúde e do Meio Ambiente...** ficando estabelecida, em consequência, a seguinte Ordem do Dia:...4 – Eleger os Membros da Diretoria Executiva da EMATER/RS – (Presidente, Diretor Administrativo e Diretor Técnico); 5 – **Eleger os Membros da Secretaria Executiva da ASCAR** (um Secretário Executivo e dois Secretários Executivos Adjuntos)... A seguir, representando o Governo do Estado, **o Secretário da Agricultura e Abastecimento, Deputado Aldo Pinto da Silva, apresentou o nome dos candidatos às vagas** de Presidente, Diretor Administrativo e Diretor Técnico da EMATER/RS e **às de Secretário Executivo e de Secretários Executivos Adjuntos da ASCAR, sendo aprovados por unanimidade:** 1) Presidente da EMATER/RS e Secretário Executivo da ASCAR, o Engenheiro Agrônomo Celso Fenoy Bins; 2) Diretor Administrativo – EMATER/RS e Secretário Executivo Adjunto da ASCAR, o Engenheiro Agrônomo Eleutério Antônio Lopes; 3) Diretor Técnico da EMATER/RS e Secretário Executivo Adjunto da ASCAR, o Médico Veterinário Ricardo Capelli...

Ou seja, eleger os Secretários Executivos da ASCAR, dentre pessoas que prestam serviço à mesma (isto é, com o requisito de “comprovado conhecimento em assistência técnica e extensão rural”).

Cumprido gizar que, em 1999, por força do litígio existente e do entendimento do INSS, o Estatuto Social foi alterado, extinguindo-se a Secretaria Executiva e prevendo a contratação de administração, para exercer as funções executivas na ASCAR.

Assim, a ASCAR continuou suas atividades, ano após ano, sobrevivendo às incoerências dos atos praticados pelo próprio Poder Público em detrimento da população.

#### 4.2.2. Atividades desenvolvidas pela ASCAR

Em razão das finalidades constitucionais e legais da assistência social à população em estado de vulnerabilidade no âmbito rural (especificamente, o pequeno agricultor), bem como das políticas públicas destinadas a atendê-las, a União, o Estado do

Rio Grande do Sul, os Municípios e a sociedade rio-grandense, através da ASCAR, desenvolvem inúmeras ações, que são qualificáveis como assistência social pela legislação pátria, pois, conforme consta no Relatório de Atividades da ASCAR no ano de 2010 (anexo),

No Estado do Rio Grande do Sul, segundo o Censo Agropecuário do IBGE de 2006, de um total de 441.467 estabelecimentos agropecuários, **378.546 são identificados e caracterizados como de agricultura familiar, o que corresponde a 85,74% do total dos estabelecimentos.** E é este público que se visou prioritariamente atender através das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), aglutinadas em 12 Frentes Programáticas, alinhadas aos Programas Estruturantes do Governo do Estado que orientam uma direção transversal na construção do desenvolvimento gaúcho.<sup>29</sup>

Visando a retratá-las, analisaremos, exemplificativamente, o Relatório de Atividades de 2010, anexo, que descreve os seguintes programas no período:

#### PROGRAMAS ESTRUTURANTES

**TERRA GRANDE DO SUL:** Fomentar o agronegócio gaúcho, qualificando a produção através de modernas tecnologias, garantindo a origem, a sanidade e a qualidade dos produtos agropecuários.

**IRRIGAÇÃO É A SOLUÇÃO:** Minimizar os efeitos das estiagens sobre a produtividade do agronegócio gaúcho e o emprego no campo, através do aproveitamento racional do potencial hídrico do Estado, da disseminação de técnicas apropriadas e do fomento de estruturas de irrigação.

**SAÚDE PERTO DE VOCÊ:** Promover a oferta de serviços de saúde em todos os níveis de complexidade, o mais próximo do cidadão. Descentralizar ações e serviços direcionados à gestante, à criança, ao adolescente, ao adulto e ao idoso, através de estratégias como: Saúde da Família, a Primeira Infância Melhor e a Regionalização da Saúde.

**NOSSAS CIDADES:** Promover e articular ações voltadas aos municípios, aproximando as políticas públicas das comunidades. Foco em políticas para a mulher e o idoso, na qualificação do turismo, na habitação popular e preservação do meio ambiente, no fomento de iniciativas locais e no planejamento urbano.

**EMANCIPAR:** Contribuir para o desenvolvimento social de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, de forma articulada, buscando potencializar as forças vivas de cada comunidade em um esforço comum, com o objetivo de criar um novo patamar social. Foco em comunidades de 75 municípios gaúchos.

#### FRENTES PROGRAMÁTICAS

**Oportunidades do Agronegócio:** Potencializar a atividade agrícola para manter o estado do Rio Grande do Sul em destaque no comércio mundial de produtos agropecuários.

**Assistência Técnica e Extensão Rural:** Diversificar as atividades, agrícolas ou não-agrícolas, a fim de aumentar renda e estimular o assistido a produzir mais e melhor, apoiando-o na comercialização de seus produtos.

**Classificação, Certificação e Rastreabilidade:** Dispor de ferramentas que confirmam credibilidade aos produtos gaúchos, para garantir mercados e qualidade ao consumidor.

---

<sup>29</sup> Conforme item "1.2 – Público Alvo", do Relatório de Atividades da ASCAR.

**Estratégias de Matrizes Produtivas:** Realizar estudos de matrizes produtivas regionais, subsidiando a tomada de decisão dos agentes públicos e privados e, além disso, identificar potencialidades para o setor agropecuário.

**Inclusão Social e Cidadania:** Garantir os direitos constitucionais, a consolidação das políticas públicas, a organização rural, a promoção da cidadania, a busca pela superação da pobreza, a elevação da qualidade de vida e a inclusão social.

**Alimentos Para Todos:** Promover a soberania e a segurança alimentar nutricional, o direito humano à alimentação adequada por meio da sensibilização, do planejamento, do acompanhamento e do monitoramento de ações voltadas à produção e à qualidade dos alimentos.

**Comunicação:** Estruturar sistemas de comunicação e informatização, criando canais que fomentem o diálogo com os agricultores, as organizações sociais e os segmentos da sociedade, de forma ágil, dinâmica e eficiente, propiciando a socialização da informação.

**Rio Grande Mulher:** Desenvolver atividades buscando a inclusão social, a geração de oportunidades de trabalho e renda e da melhoria da qualidade de vida da mulher assistida, além do exercício pleno da cidadania.

**Rio Grande Jovem:** Promover e incentivar ações baseadas no aprimoramento de habilidades para a geração de trabalho e renda, com enfoque nos processos educativos, no lazer e no exercício da cidadania, desenvolvendo perspectivas de um futuro mais promissor.

**Geoprocessamento:** Implantar um sistema de informações geográficas que subsidie a gestão territorial do Estado e fornecer informações estratégicas e fidedignas para a construção de políticas públicas.

**Irrigação e Usos Múltiplos da Água:** Capacitar os produtores rurais à captação e reservação da água, a partir de recursos disponibilizados pelo Governo do Estado. Da teoria à prática, os beneficiados vão dispor de ferramentas que incluem tecnologias de irrigação e usos múltiplos da água, com o enfoque direcionado para a sustentabilidade.

**Responsabilidade Ambiental:** Contemplar o desenvolvimento rural e a preservação e conservação dos recursos naturais, em conformidade com a biodiversidade e a legislação ambiental.

Pelo relatório, os Programa relacionado a Educação em Saúde, abrange:

### 5.9.2 Promoção e Educação em Saúde

A EMATER/RS-ASCAR desenvolveu atividades para a promoção da saúde das famílias rurais, com ações de prevenção das doenças em geral, com destaque às questões que envolvem a saúde de agricultores(as). Destacam-se atividades importantes como: apoio às ações de combate à dengue e ao borrachudo, cuidados com as doenças transmissíveis, orientação para prevenção das intoxicações por agrotóxicos, plantas tóxicas, cuidados da saúde oral, campanhas de vacinação, incluindo as infantis, promoção e/ou apoio em campanhas, conferências, encontros, seminários e palestras sobre temas relacionados à saúde nos seus diferentes aspectos.

#### Resultados Alcançados

Prática	Unidade de Medida (n°)	Resultado
Ações de controle de zoonoses e vetores		38.195 / 662
Ações de educação e prevenção de pessoas / ações acidentales		5.317 / 198

Ações de educação: prevenção DST; prevenção de doenças; prevenção do câncer, prevenção ao uso de drogas e vacinações	35.664 / 1.574
Promoção da saúde	47.361 / 2.399
Ações de promoção da saúde bucal escolares / escolas	4.108 / 82

---

A finalidade desejada pela legislação pátria para destinar as receitas arrecadadas com contribuições sociais, confirma que tais atividades integram o que a Constituição, as leis e os fatos qualificam como assistência social.<sup>30</sup>

**A análise feita pelo verdadeiro Relator do processo de representação no CNAS, omitida na sequência do julgamento**, também confirma este entendimento de que a atividade da ASCAR é essencialmente de assistência social (fls. 330 a 332 e 338 – Vide anexo referente ao Ato praticado pelo CNAS):

Quanto à questão do público-alvo

Também penso que esta alegação do INSS fica resolvida através da **aplicação dos artigos 25 e 26 da LOAS, no que se refere aos projetos de enfrentamento da pobreza. Os esclarecimentos dados pelo engenheiro agrônomo... e o parecer técnico da Assistente Social... revelam comprometimento da atividade de extensão rural, praticada pela entidade, com as políticas de enfrentamento da pobreza na zona rural.**

Além disso, pode ser invocado o **artigo 3º da LOAS**, na medida em que a entidade **assessora os pequenos agricultores, por exemplo, na obtenção dos créditos do Pronaf, destinados à agricultura familiar.**

Além disso, a decisão tomada pelo Conselho em 14 de novembro de 2000 relata muito bem as atividades da entidade, todas voltadas para a população rural, para as famílias carentes de pequenos produtores, procurando desenvolver projetos de melhoria das condições de vida no campo, para evitar o êxodo rural e incentivar a agricultura familiar.

Ali estão referidos alguns dentre centenas de projetos executados pela entidade, como aqueles relativos à capacitação e profissionalização de homens e mulheres do campo, programas de produtividade e melhoria e qualidade de vida, projetos na área do bem-estar, como saneamento básico, proteção ambiental, proteção dos recursos naturais, indústria caseira de alimentos, programas de vacinação, de nutrição, campanha de formação de agentes comunitários de saúde, orientação quanto a plantas medicinais, artesanato rural, saúde bucal, hortas domésticas e escolares, organização comunitária, e alternativas campesinas para a geração de trabalho e renda.

**Os relatórios juntados, e os testemunhos de dezenas de Conselhos Municipais de Assistência Social, demonstram que esta entidade, pioneira e quase centenária,**

---

<sup>30</sup> Art. 1º Fica instituída, na forma prevista neste decreto-lei, contribuição social, destinada a custear investimentos de **CARÁTER ASSISTENCIAL EM ALIMENTAÇÃO, HABITAÇÃO POPULAR, SAÚDE, EDUCAÇÃO, JUSTIÇA E AMPARO AO PEQUENO AGRICULTOR.**

praticava assistência social antes da LOAS e continuou a praticar assistência social depois dela.

(...)

Senhores Conselheiros, a atividade da Representada tem um sentido estratégico, como fator de equilíbrio social.

A representada presta seus serviços às comunidades gaúchas de forma contínua e exclusiva há mais de quarenta anos. Sua atuação atinge nada menos do que 96% dos municípios gaúchos, com os quais está vinculada através de convênios celebrados com as Secretarias Municipais de Assistência Social.

Vale dizer, seus projetos de enfrentamento da pobreza no meio rural estendem uma rede de proteção social que tem impedido, há décadas, que centenas de milhares de famílias camponesas resvalassem para o fosso indigno e humilhante dos patamares inferiores de exclusão.

Por fim, caso reste alguma dúvida, o que se admite exclusivamente para fins de argumentação, provas de **vistoria**, de **análise pericial** de suas atividades e, ainda, de prova **testemunhal** confirmarão tal entendimento.

Exemplificativamente, juntamos anexo o Convênio n. 06/2010 – FPE 4484/2010, firmado pela ASCAR/EMATER com o Estado do Rio Grande do Sul, onde consta como objeto:

Este Convênio tem por objeto disciplinar a cooperação, integração e complementação de esforços entre o ESTADO e a EMATER/RS, no sentido de desenvolver atividades na área de assistência técnica e extensão rural no Rio Grande do Sul, **promovendo assistência social rural**, difundindo a tecnologia agropecuária para o aumento da produção, da produtividade, da renda líquida e da melhoria da qualidade de vida das famílias rurais, objetivando o desenvolvimento rural integrado, para atendimento do previsto no art. 186 da Constituição Estadual.

O “Plano de Trabalho – 10/2010 a 09/2011” anexo, referente ao Programa ATER, firmado com a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado, descreve no item “4”:

#### 4) PROGRAMA FINALÍSTICO

JUSTIFICATIVA
---------------

Enquanto Gestão Pública, é fundamental trabalhar na promoção do Desenvolvimento Rural, através de uma intervenção social e educativa, buscando o crescimento econômico, a equidade, a estabilidade política e ambiental, em cumprimento ao previsto no artigo 186 da Constituição Estadual, em parceria com agricultores, mulheres e jovens rurais, suas organizações, entidades e instituições empenhadas nesse propósito.
---

OBJETIVOS
-----------

Catalisar a melhoria da qualidade de vida das famílias rurais mediante conhecimento que norteiem benefícios sociais e econômicos em seu cotidiano.  
Empreender a educação, o apoio e a divulgação de tecnologias que possibilitem obter maior produção a partir dos recursos que a sociedade dispõe e que a natureza faculte.  
Incentivar e assistir o público beneficiário na busca da sustentabilidade sócio-ambiental e econômica.  
Promover o desenvolvimento rural integrado para o atendimento do previsto no artigo 186 da Constituição Estadual.

#### **PÚBLICO BENEFICIÁRIO**

É constituído, principalmente, pelas unidades de produção familiar, que representam a maioria da população rural do Estado do Rio Grande do Sul.  
A agricultura familiar é o público prioritário e se caracteriza pelo trabalho realizado pelos membros da família. Outros segmentos produtivos da Sociedade Rural também são contemplados sob o princípio da pluralidade e universalidade. São eles os assentados, pescadores artesanais, indígenas e quilombolas, bem como os agricultores e pecuaristas de maneira geral, organizados formalmente ou não.

#### **ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO**

- Valorizar os distintos saberes e o intercâmbio de experiências através dos métodos de diagnóstico e operacionalização da extensão rural, com vistas a elevação da qualidade de vida, a segurança e soberania alimentar das famílias da agricultura familiar.
- Buscar alternativas e propostas adequadas para os diferentes segmentos agrícolas e rurais, fortalecendo ações que beneficiem as famílias produtoras da agricultura familiar, os jovens e os consumidores.
- Disponibilizar, ao atendimento potencial, estrutura operacional devidamente equiparada para 492 Escritórios Municipais, 10 Escritórios Regionais, 01 Escritório Central e 10 Centros de Treinamento, com 2.195 empregados técnicos e administrativos a disposição do público atendido e ou beneficiário, para atendimento de ATER, nas metas definidas nos itens 6, 7, 8 e 9.

Também como exemplo, o Convênio firmado com o Município de Pelotas (existem outros com os demais municípios do Estado), em que consta na Cláusula Primeira:

#### **CLÁUSULA PRIMEIRA**

Observados os pressupostos e obrigações que por este instrumento assumem as partes, a **EMATER/RS-ASCAR** deverá realizar um programa de caráter educativo, através do qual serão prestados, aos produtores agropecuários, serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, visando à difusão de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica e social, necessários ao aumento da produtividade e qualidade na produção agropecuária e à melhoria de vida no meio rural, de acordo com a política de ação dos Governos Federal, Estadual e Municipal.

**Parágrafo único** – Os serviços deverão abranger as culturas e criações, apontadas como prioridade, com base nos planos de zoneamentos oficiais e, dentro das programações, atingir as áreas de produção, nutrição, saúde, educação, associativismo, comercialização e gerenciamento rural.

A análise de sua atuação, devidamente integrada ao ordenamento jurídico pátrio que dispõe sobre a assistência social ao homem do campo, confirma que a ASCAR é entidade eminentemente de assistência social, sendo totalmente falsa a afirmação constante da decisão do Conselho Nacional de Assistência Social aqui atacada.

## **5. FUNDAMENTOS PARA A PROCEDÊNCIA DA AÇÃO**

Vimos acima que a Constituição prevê o cabimento de ação popular para atacar atos contrários à moralidade administrativa, ou lesivos ao patrimônio de entidade constituída ou mantida, em mais de 50%, por receitas de origem pública.

Abordaremos primeiramente a lesividade de tais atos à ASCAR que ensejam o ajuizamento da presente ação, visando a declarar a sua nulidade e, se assim não se entender, o que se admite pelo máximo amor à dialética, a anulação dos mesmos, considerando que a Lei 4.717/65 assim dispõe em seus artigos 2º e 3º, *verbis*:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;**

c) a **ilegalidade do objeto** ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a **inexistência dos motivos** se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o **desvio de finalidade** se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Art. 3º **Os atos lesivos ao patrimônio** das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, **cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis**, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

A análise do litígio demonstrará a existência de **vício de forma**, de **ilegalidade do objeto**, de **inexistência de motivo** e **desvio de finalidade** a amparar a nulidade. Ou, se assim não se entender, por extremo amor à dialética, ensejarão a sua anulação, ante a lesão já causada pela constrição do patrimônio da ASCAR e pelo ato que seguirá de expropriação.

Após, demonstraremos que tais atos violam a **moralidade administrativa**.

## 5.1 NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE REVOGAÇÃO DA ISENÇÃO (IMUNIDADE)

### 5.1.1 INEXISTÊNCIA DE ATO ADMINISTRATIVO DE REVOGAÇÃO

Como visto anteriormente, o direito à imunidade da ASCAR foi revogado com base em um “relatório” e um “ofício”. Isto é, não houve um ato administrativo, uma decisão, que apresentasse os fundamentos de fato, cotejando-os com os fundamentos de direito, nem sequer processo administrativo, ou possibilidade de exercício do contraditório e da ampla defesa, antes ou depois do recebimento do “ofício”. Tais circunstâncias eivam tal ato de vício de forma e de ilegalidade do objeto.

Ao agir, a Administração Pública pratica “atos de administração” (sentido amplo) e também atos administrativos (sentido estrito). O “relatório” lavrado pela fiscalização

constituiu um “ato de administração”, pois constituiu na descrição de fatos e fundamentos da conduta do fiscal, razão pela qual ele “sugeriu” à Gerência Regional a revogação da isenção. O “ofício” que informou a revogação do direito a isenção (imunidade) também constituiu um “ato de administração”, pois dele constou tão somente a informação que, em função da fiscalização, era revogada a isenção (imunidade).

Isto significa que não houve ato administrativo em sentido estrito, nos termos exigidos pela legislação pátria, para que houvesse efetivamente uma “decisão” de revogar a isenção (imunidade), isto é, uma decisão (com relato fático, fundamentos e conclusão). Tal afirmação decorre da definição de “**ato administrativo** como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”. Também expõe que tais atos devem possuir determinados elementos (ou requisitos), dentre os quais a finalidade, a forma e a motivação.<sup>31</sup>

Esta também é a lição de Hely Lopes Meirelles, segundo a qual:

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.<sup>32</sup>

De assinalar que a **Lei 9.784/99**, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, impõe e supõe a distinção entre **atos de comunicação** e **atos de decisão**:

Art. 3º. O administrado tem os seguintes direitos (...):

II – ter **ciência** da tramitação dos processos administrativos (...) e **conhecer** [ato de comunicação] as **decisões** proferidas [ato de decisão]”

Art. 26. O órgão competente (...) determinará a **intimação** do interessado para **ciência** [ato de comunicação] de **decisão** [ato de decisão]...”

Art. 28. Devem ser objeto de **intimação** [ato de comunicação] os **atos do processo** que resultem para o interessado em **imposição de deveres, ônus** (...) ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse [atos de decisão]”

Art. 39...

---

<sup>31</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 189 e 195.

<sup>32</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 145.

Par. Único. Não sendo atendida a intimação [ato de comunicação], poderá o órgão competente (...), não se eximindo de **proferir decisão** [ato de decisão]"

Art. 48. **A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos...**

O **Decreto 70.235/72**, que disciplina o processo administrativo federal fiscal, dispõe da mesma forma ao reconhecer a nulidade do ato viciado, com menção expressa aos casos em que for proferida decisão sem prévio direito de defesa, *verbis*:

Art. 59. **São nulos:**

II - os despachos e **decisões proferidos** por autoridade incompetente ou **com preterição do direito de defesa**.

Comentando o dispositivo, **Marcos Vinicius Neder** (ex-procurador da Fazenda Nacional, ex-Subsecretário de Fiscalização da Receita Federal do Brasil, ex-integrante da 2º Conselho de Contribuintes e na 2ª Turma da Câmara Superior de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda) e **Maria Teresa Martínez López** assim lecionam:

Evidentemente, há que se contestar aqueles que defendem a ideia de que as hipóteses de nulidade em processo fiscal são, apenas, as discriminadas nos incisos I e II do art. 59 do PAF. O legislador explicitamente se referiu a duas regras sancionadoras de nulidade, a primeira refere-se a pressuposto subjetivo (agente competente) de atos processuais (atos, termos, despachos e decisões), enquanto **a segunda atende a pressuposto processual de ato decisório, eis que a obediência ao princípio constitucional da ampla defesa é mandatária em todo o processo administrativo fiscal. A existência de qualquer ato precedente produzido em ofensa ao contraditório e a ampla defesa macula o ato decisório posterior, que deverá ser tornado ineficaz por declaração de nulidade do julgador.**<sup>33</sup>

No caso dos autos, tanto o relatório quanto o ofício não contiveram a forma necessária à decisão de declaração de extinção do direito da ASCAR. Houve tão somente uma sugestão (relatório) e uma comunicação da fiscalização (ofício). Lembremos que no dia seguinte ao do Ofício ocorreu a lavratura da primeira Notificação de Lançamento de Fiscal de Débito. Logo, não houve, efetivamente, um ato administrativo de revogação em sentido estrito, contendo relato da apuração dos fatos e declaração fundamentada do suporte jurídico da revogação, hábil para preencher os requisitos de uma decisão tecnicamente adequada.

---

<sup>33</sup> NEDER, Marcos Vinicius. LÓPEZ, Maria Teresa Martínez. *Processo administrativo fiscal federal comentado*. 3ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 570 e 571.

Este fato, como visto, foi reconhecido pelo INSS, que certificou que **“foi realizada a fiscalização da entidade (...) gerando apenas um relatório fiscal no qual resultou o ato de cancelamento em poder da empresa. A decisão da Gerente foi feita através do ofício INSS/GRAF/041/92 (...) e não através de despacho administrativo, inexistindo, portanto, processo”**.

Isso consta, textualmente, da certidão fornecida pelo INSS. E é o quanto basta, por si só, para tinar com a mais completa nulidade todo o procedimento fiscal que deu origem à autuação e ao débito da ASCAR. Deveras, a inexistência de ato administrativo de revogação da isenção (imunidade) constitui vício de forma (Lei 4.717/65, art. 2º, 'b') insanável, nulificador de tudo quanto se lhe tenha seguido.

Por óbvio, a simples intimação não supre a inexistência material do ato de decisão.

Como leciona **Humberto Ávila**, os atos administrativos possuem presunção de validade, mas isto somente se, e, desde que, haja observância do devido processo legal. Se o ato é praticado sem atender as regras à sua realização, sua presunção de validade se esvai, sua seriedade é corroída, afastando sua legitimidade e ensejando a declaração de sua nulidade.<sup>34</sup>

Mais ainda: essa inexistência não permite aferir a respeito da **competência/incompetência** do agente responsável pela revogação (Lei 4.717/65, art. 2º, 'a'), como também não permite verificar da **legalidade do objeto** (Lei 4.717/65, art. 2º, 'c'), até mesmo porque tecnicamente **inexistentes os motivos** da revogação (Lei 4.717/65, art. 2º, 'd'). O que se pode, contudo, depreender do procedimento do INSS é o completo **desvio de finalidade** (Lei 4.717/65, art. 2º, 'e') de uma revogação decidida por razões eminentemente arrecadatórias, em notória dessintonia com a regra de competência (que, aliás, determina a suspensão do benefício, para que se oportunize o suprimento de eventual infringência, e não a sua imediata revogação — cf. § 1º do art. 14 do CTN).

---

<sup>34</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 111 e 112.  
Página 67 de 118

Fácil é perceber que, já somente neste aspecto — inexistência de ato administrativo de revogação — resultam configuradas todas as 5 (cinco) hipóteses legais de nulidade previstas na Lei da Ação Popular.

### 5.1.2 SUPRESSÃO DO DIREITO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

Não bastasse, há que salientar que não houve processo legal, não foi oportunizada **prévia defesa ou exercício do contraditório!** Não foi oportunizada a **produção de prova** pela entidade atingida pela “revogação”. Não houve instrução. Houve tão somente uma verificação feita pelo fiscal do INSS, que, como se viu, gerou um relatório e... um “ofício” comunicando uma decisão inexistente!

Fatos como esse levaram o então Ministro da Previdência e Assistência Social expedir a expedir a **Portaria n. 3.015/96**, reconhecendo a inconstitucionalidade da não concessão do direito ao contraditório e à ampla defesa (ainda que confunda “imunidade” com isenção):

#### PORTARIA MPAS Nº 3.015, DE 15 DE FEVEREIRO DE 1996 - DOU DE 16/02/1996

*O MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL no uso de suas atribuições legais e regulamentares,*

Considerando a necessidade de uniformizar procedimentos do Instituto Nacional do Seguro Social e do Conselho de Recursos da Previdência Social com relação às entidades filantrópicas;

Considerando que não se pode exigir a contribuição social sem o respectivo fato gerador; e,

**Considerando, ainda, que se há de resguardar, nos processos administrativos, o direito de defesa,**

RESOLVE:

Art. 1º O Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, pelo seu órgão próprio, ao fiscalizar a pessoa jurídica que esteja no gozo de isenção de contribuição social para a manutenção da Seguridade Social prevista no art. 195, § 7º da Constituição, verificando que não está sendo atendida condição exigida para a manutenção do privilégio emitirá Informação Fiscal, na qual relatará os fatos que determinam a sua perda.

**Art. 2º A entidade a que se refere o artigo anterior será cientificada do inteiro teor da Informação Fiscal, sugestões e conclusões emitidas pela Administração e terá o prazo de trinta dias para a apresentação de defesa e produção de provas.**

Art. 3º Apresentada a defesa ou decorrido o prazo sem manifestação da parte interessada, o INSS decidirá acerca do cancelamento da isenção, emitindo, se for o caso, o Ato Cancelatório.

Art. 4º Cancelada a isenção a entidade terá o prazo de trinta dias, contados da ciência da decisão, para interpor recurso com efeito suspensivo ao Conselho de Recursos da Previdência Social.

Parágrafo único. O Conselho de Recursos da Previdência Social dará prioridade para a distribuição e julgamento do recurso a que se refere este artigo.

Art. 5º Transitada em julgado decisão do Conselho de Recursos da Previdência Social que negue provimento ao recurso a que se refere o artigo anterior, o INSS lavrará e emitirá Notificação Fiscal de Lançamento de Débito, se for o caso.

Art. 6º Os Presidentes das Câmaras de Julgamento do Conselho de Recursos da Previdência Social deverão devolver à origem os processos pendentes de julgamento e que não tenham seguido o procedimento determinado nesta Portaria.

Parágrafo único. **O INSS, uma vez recebido o processo, deverá anular o feito a partir do momento em que se verificar o vício de contraditório ou o cerceamento de defesa.**

Art. 7º Esta Portaria entrará em vigor na data da sua publicação.

**REINHOLD STEPHANES**

Ou seja, o próprio Ministério/União reconheceu a ilegitimidade da revogação da imunidade (isenção) sem prévio processo administrativo (vício de forma e ilegalidade por violação à regra legal). Contudo, no dia seguinte ao do Ofício, o INSS lavrou lançamento milionário contra a ASCAR, mantendo o ato ilegítimo em relação à mesma, num inequívoco desvio de finalidade e com a plena ciência da inconstitucionalidade e ilegalidade deste ato, ou, ainda, com plena ciência do abuso de direito. Isto porque a Constituição dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Esta regra constitucional fixa a obrigação de proceder ao devido processo legal como condição para a imposição de uma sanção (cancelamento do direito de gozar do direito à imunidade/isenção) e como condição para impor uma obrigação tributária através de uma decisão que resolve “extinguir” o direito constitucional assegurado, o que remete à obrigação de conceder direito ao contraditório a quem puder ser prejudicado por decisão administrativa que aplicar uma sanção, impuser uma obrigação ou uma restrição de direitos.

Tais regras constitucionais não estabelecem meramente uma faculdade, um direito de o Estado de proceder ao devido processo legal e de permitir o exercício

contraditório e a ampla defesa em face de ato administrativo que implicar restrição de direito. Constituem uma **obrigação**, um **dever**, que não foi respeitado.

O princípio do devido processo legal constitui uma garantia essencial a um Estado Democrático de Direito, pois proíbe a condenação sem que primeiramente seja assegurado o direito de defesa, nos termos do art. 5º, LIV, da CRFB (portanto, previamente à decisão devem ser viabilizados procedimentos destinados à defesa).<sup>35</sup>

**Marcos Vinicius Neder e Maria Teresa Martínez López**, ao abordarem o princípio do contraditório e da ampla defesa confirmam a necessidade de reconhecimento de nulidade, a se ver:

... O princípio do contraditório tem íntima ligação com o da igualdade das partes e se traduz de duas formas: por um lado, pela necessidade de se dar conhecimento da existência de ação e de todos os atos do processo às partes e, de outro, pela possibilidade das partes reagirem aos atos do processo que lhe forem desfavoráveis, ou seja, os litigantes têm direito de deduzir pretensões e defesas, realizarem provas que requereram para demonstrar a existência do direito, em suma, direito de serem ouvidos paritariamente no processo em todos os seus termos.

...

Com relação ao princípio da ampla defesa, a Professora Odete Medauar assevera que “a Constituição Federal de 1988 alude, não ao simples direito de defesa, mas sim à ampla defesa. O preceito ampla defesa reflete a evolução que reforça o princípio e denota a elaboração acurada para melhor assegurar a observância. Significa, então, que a possibilidade de rebater acusações, alegações, argumentos, interpretações de fatos, interpretações jurídicas, para evitar sanções ou prejuízos, não pode ser restrita, no contexto em que se realiza. Daí a expressão final do inciso LV, ‘com os meios e recursos a ela inerentes’, englobados na garantia, refletindo desdobramentos, sem interpretação restritiva.

...

**Importante frisar que, na hipótese de a decisão administrativa ser proferida sem respeitar o contraditório e a ampla defesa, ela é considerada nula por falta de elemento essencial à sua formação. Este, aliás, é o entendimento que tem prevalecido nos julgamentos dos Conselhos de Contribuintes...**<sup>36</sup>

A inobservância destes princípios no âmbito administrativo não permite sua convalidação pela possibilidade de análise judicial, pois, se não é dado aos cidadãos o direito de alegar o desconhecimento da legislação, o que se dirá do próprio Poder Público,

---

<sup>35</sup> NEDER, Marcos Vinicius. LÓPEZ, Maria Teresa Martínez. *Processo administrativo fiscal federal comentado*. 3ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 44.

<sup>36</sup> NEDER, Marcos Vinicius. LÓPEZ, Maria Teresa Martínez. *Processo administrativo fiscal federal comentado*. 3ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 46 e 47.

para desvirtuar a finalidade da lei com intuito meramente arrecadatório, quando existem inúmeras regras específicas que lhe impõem a obrigação de observar o ordenamento jurídico (art. 5, II, 37, *caput*, 150, I, da CRFB).

Acrescente-se a isto a necessidade de examinar o caso concreto, onde a devida instauração de um processo, viabilizando o contraditório e a ampla defesa, permitiriam a ASCAR demonstrar que o Secretário Executivo e os adjuntos não eram associados, não eram diretores (não integravam o Conselho Administrativo), não eram “administradores” (consoante interpretação da Receita Federal na IN 02/69), não tinham direito a voto, sendo meros empregados, tanto fática quanto juridicamente, como podemos observar nas cópias anexas de contrato de trabalho, carteira de trabalho, termo de designação de função, e rescisão de contrato.

Frise-se: no caso concreto concluiu-se que eram diretores, mas sem analisar o Estatuto, sem analisar as atas das reuniões do Conselho Administrativo, sem analisar a relação jurídica trabalhista existente entre o Secretário Executivo e seus adjuntos perante a ASCAR, a inexistência de plena autonomia, a subordinação, fulminando de nulidade os atos praticados e seus efeitos.

#### **5.1.2.1. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

A jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** é inequívoca em proclamar a plena aplicação dos princípios e normas constitucionais atinentes ao **devido processo legal** e à **ampla e prévia defesa na esfera administrativa**. Até mesmo quando a matéria seja estritamente jurídica, dispensando produção probatória (não é o caso da presente ação), de tal sorte que a inexistência de prévia defesa, na seara administrativa, pudesse ser suprida pela defesa judicial no processo que tenha dado sequência ao litígio, a posição da Suprema Corte é pacífica quanto à indispensabilidade da observância destes princípios e normas. Isto porque a ampla defesa administrativa é um valor em si, de natureza essencial e não

meramente instrumental, como expressão de plenitude democrática e, ainda, como necessária preservação do princípio da segurança jurídica (MS-24.268).

Vale trazer à baila a discussão havida nesse julgamento (MS-24.268): a Ministra Ellen, na condição de relatora, invocou antiga posição sustentada pelo Ministro Carlos Velloso, no sentido da dispensabilidade da ampla defesa administrativa quando a matéria fosse unicamente jurídica (posição, aliás, que ainda ecoa em algumas decisões do STJ). Sua posição não foi acolhida pelo restante do Plenário, tendo sido designado para a **relatoria o Ministro Gilmar Mendes**, de cujo voto se colhe o seguinte:

*Não me parece de acolher-se, na espécie, a distinção enunciada por Velloso sobre a aplicação do direito de defesa e do contraditório apenas aos procedimentos que envolvam questão de fato. Tenho para mim que o texto constitucional não autoriza semelhante redução teleológica (CF, art. 5º, LV). Portanto, esse fundamento — o da não observância do contraditório e da ampla defesa — afigura-se-me suficiente para concessão da segurança.*

A análise do caso concreto demonstra que, além da inexistência de “ato administrativo” decisório, não houve sequer processo destinado a afastar o direito da ASCAR à imunidade, seja prévia ou posteriormente ao “ofício”, restando violado o art. 5º, LIV, da CRFB. Também não houve respeito ao exercício do direito previsto no art. 5º, LV, da CRFB.

E isto mesmo após o reconhecimento desta ilegalidade (em sentido amplo) pela Portaria do Ministério da Previdência e Assistência Social de n. 3.015/96, que garantiu tal direito a outras associações beneficentes de assistência social. Já só por isso resulta ensejada a procedência da ação por **vício de forma** (não realização de processo administrativo prévio indispensável à existência e seriedade do ato, como concluiu o próprio Ministro da Previdência – art. 2º, “b”, par. único, “b”, da Lei 4.717/65), por **ilegalidade do objeto** pela violação do art. 5º, LIV e LV, da CRFB (art. 2º, “c”, par. único, “c”, da Lei 4.717/65), e, finalmente, por **desvio de finalidade** (violar a legislação para garantir receitas – art. 2º, “e”, par. único, “e”, da Lei 4.717/65).

## 5.2. NULIDADE DA DECISÃO DO CNAS QUE CANCELOU O CEBAS DA ASCAR

O art. 2º, “b”, par. único, “b”, da Lei 4.717/65 qualifica como “vício de forma”, apto a ensejar a declaração da nulidade do ato administrativo, a omissão ou “observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato”. Já as alíneas “c” do *caput* e do parágrafo único qualificam como ilegalidade de objeto a violação de regra legal, ensejando igualmente a declaração da nulidade do ato. Por fim, a alínea “e” enseja a nulidade pelo desvio de finalidade do ato.

Pois bem. No caso dos autos, a análise do julgamento do processo de representação apresentado pelo INSS para cancelar o Certificado de Entidade de Assistência Social – CEAS da ASCAR demonstra que o processo foi distribuído ao **Dr. Luiz Antônio Adriano da Silva**, que, no exercício de sua atribuição, elaborou relatório do processo e proferiu seu voto negando provimento à representação, e, que, após este fato, o **Conselheiro Elias Sampaio Freire** – representante do INSS – pediu vistas, e, meses após, apresentou-se como relator, omitindo que havia relato e também voto do relator efetivo.

Como se isso fosse possível, apresentou seu voto como se fosse relator, levando o feito a julgamento, sem análise do relato e voto do relator existente, proferido anteriormente pelo Conselheiro Dr. Luiz Antônio Adriano da Silva. Chega a ser cômico, se não fosse trágico pelos efeitos lesivos à ASCAR e à população por ela atendida.

Tal circunstância impede que tal ato seja considerado “sério”, ou que se admita que ele tenha observado o procedimento, a forma necessária à sua legitimação, como exige o art. 2º, § único, “b”, da Lei 4.717/65.

Este também é o sentido da regra do **art. 41, I, da Portaria 256/09**, que estabelece o **Regimento Interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, CARF**, quando dispõe:

Art. 41. **São deveres dos conselheiros**, dentre outros previstos neste Regimento:

**I - exercer sua função pautando-se por padrões éticos, no que diz respeito à imparcialidade, integridade, moralidade e decoro, com vistas à obtenção do respeito e da confiança da sociedade;**

O Regimento interno do CARF também expressa que, caso o relator (após proferir seu voto), reste afastado, impedido, tenha deixado o Conselho, deverá ser nomeado um “redator”, isto é, confirma a necessidade de manutenção do voto já proferido pelo Relator, a se ver:

Art. 17. Aos presidentes de turmas julgadoras do CARF incumbe dirigir, supervisionar, coordenar e orientar as atividades do respectivo órgão e ainda:

III - designar redator ad hoc para formalizar **decisões já proferidas, nas hipóteses em que o relator original esteja impossibilitado de fazê-lo ou não mais componha o colegiado;**

Art. 58. Anunciado o julgamento de cada recurso, o presidente dará a palavra, sucessivamente:

**I - ao relator, para leitura do relatório;**

II - ao recorrente ou ao seu representante legal para, se desejar, fazer sustentação oral por 15 (quinze) minutos, prorrogáveis por igual período;

III - à parte adversa ou ao seu representante legal para, se desejar, fazer sustentação oral por 15 (quinze) minutos, prorrogáveis por igual período; e

IV - aos demais conselheiros.

§ 1º **Encerrado o debate, o presidente ouvirá o relator e tomará, sucessivamente, o seu voto**, dos que tiveram vista dos autos e dos demais, a partir do primeiro conselheiro sentado a sua esquerda, e votará por último, anunciando, em seguida, o resultado do julgamento.

Como o Relator originário apresentou o relatório e votou, favoravelmente à ASCAR, o Conselheiro Elias não poderia ter proferido novo relatório e voto como “relator” (poderia, em tese, se isto já não tivesse ocorrido, simplesmente “redigir” o voto já proferido), e, ao fazê-lo praticou ato que contraria a boa-fé processual, contraria a legislação pátria e demonstra a parcialidade no julgamento desvirtuando a finalidade para mera “arrecadação”, quando tinha a obrigação de buscar a verdade material!

Tal conduta constituiu um desvio de finalidade do ato processual, que deveria ensejar a efetiva análise da situação concreta para aferir, ou não, o direito da ASCAR. Porém, foi manipulada, inclusive por atos omissivos, com a finalidade de garantir receitas à União. Este desvirtuamento da finalidade de tal pessoa pode ser confirmado também pela

análise da mensagem eletrônica do Fiscal **Luiz Cláudio de Lemos Tavares** do INSS – DF, que encaminhou “projeto” para combater entidades filantrópicas em todas as suas frentes. Consta do Projeto, exemplos condizentes com a conduta irrefletida da União:

**PROJETO FORÇA-TAREFA FILANTROPIA**

Atualmente a atuação isolada de Auditores Fiscais não está sendo apta a trazer recursos ao erário...

Assim, o objetivo desta FT – Filantropia é:

- i) Auxiliar em ações de improbidade administrativa contra Conselheiros do CNAS, e outros personagens;
- k) intimidar pessoas que queiram lesar o erário, sejam conselheiros do CNAS, advogados, dirigentes de entidades, contadores, etc...

A conduta do Conselheiro Elias Sampaio Freire demonstra tal preocupação de somente auferir receitas, desconsiderando a prática de atos que seriam necessários à seriedade do julgamento realizado pelo CNAS, ou assegurar o devido processo legal, com a manutenção do relatório e voto existente, bem como a efetiva análise das provas e dos fundamentos apresentados.

Não bastasse isto, o julgamento feito no Voto do Conselheiro Elias não efetua a análise devida de provas existentes, nem faz seu cotejo com a legislação. Desconsiderou e omitiu por completo todas as provas e fundamentos apresentados pelo efetivo Relator Luiz Adriano, **inclusive no que tange a pareceres ministeriais favoráveis a ASCAR**. Agiu baseado em presunções totalmente desprovidas de suporte fático ou legal, comparando a ASCAR com exceções que podem existir de entidades que são utilizadas para fins ilícitos – hipótese distinta do caso dos autos.

Exemplo disto é o fato de presumir que as atividades da ASCAR não constituem assistência social, sem que sequer tenha analisado as atividades da mesma, nem a legislação pátria que a disciplina, nem provas (que, reiteramos, não acompanharam o relatório de fiscalização ou o ofício que informou a perda do direito), ou, ainda, a particularidade de que a decisão e conduta que consideraram ilícita foi tomada com a participação da LBA, isto é, de órgão integrante do próprio Ministério da Previdência Social, ou, ainda, desconsiderando a legislação pátria que prevê a cobrança de contribuições

destinadas ao custeio da assistência social, seja em termos genéricos ou específicos, como constou do art. 1º do DL 1.940/82, etc.

Com o máximo respeito, mas após analisar o tratamento dado pela legislação, bem como a criação e as atividades da ASCAR, a conclusão dos doutos Conselheiros de que a atividade não é de assistência social (frise-se: quando o Relator anterior já tinha demonstrado o contrário e foi expurgado do processo) é totalmente inadmissível e ilegítima.

Mais do que isto, demonstra violação do devido processo legal, pela omissão de procedimentos e voto já realizados no julgamento do processo, numa inequívoca violação da forma legal ou mesmo necessária à seriedade do ato, além de configurar **vício de forma** e também o qualifica como ato nulo por **ilegalidade do objeto** por afronta ao art. 5º, LIV, da CRFB. Constitui violação ao direito do contraditório e da ampla defesa, previsto no art. 5º, V, da CRFB, pois mesmo diante de provas e fundamentos legais necessários a definição da regra jurídica no caso concreto, o ato em questão furtou-se de analisá-los, como meio de obter o desvio de finalidade, para garantir somente arrecadação, quando o Conselho Nacional de Assistência Social deveria garantir o justo e adequado tratamento das entidades que cumprem as funções públicas, notadamente, através de condutas da própria União e do Estado, como ocorre no caso da ASCAR.

### **5.3. ILEGALIDADE DO OBJETO, INEXISTÊNCIA DE MOTIVO E DESVIO DE FINALIDADE QUANTO AO MÉRITO DA AÇÃO FISCAL REFERENTE AO DIREITO À IMUNIDADE E ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PELA ASCAR**

Os atos atacados tomaram por premissas para negar direito da ASCAR à imunidade e ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social que: a) **as atividades da ASCAR não constituiriam “assistência social”**; b) **o pagamento de remuneração ao Secretário Executivo e seus dois adjuntos impedem o exercício do**

**direito à imunidade**, segundo o relatório da fiscalização baseado no art. 30, VIII, do Decreto 612/92.

Todavia, a análise dos fatos e seu cotejo com o ordenamento jurídico demonstra que tais premissas são falsas (ensejando, portanto, nulidade por inexistência de motivo). Diga-se o mesmo quanto à conclusão de suposta contrariedade à legislação (ensejando nulidade por ilegalidade de objeto). Os atos serviram tão somente ao desvio da finalidade atinente à fiscalização das entidades beneficentes de assistência social e à aplicação do ordenamento jurídico, com vistas ao equivocado propósito de obter arrecadação a qualquer custo, mesmo contrariando o ordenamento e ensejando o término de serviço de interesse público da maior relevância.

### **5.3.1. CONCEITO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A análise do ordenamento pátrio demonstra que são consideradas atividades de assistência social aquelas prestadas a quem necessitar (carente ou não) para prover sua subsistência, sem contraprestação direta, visando viabilizar seu bem estar social (com condições de vida compatível com a dignidade da pessoa humana), ao lhe disponibilizar técnicas por instrução destinada a lhe auxiliar a ter condições próprias de prover sua subsistência, proteger a família, maternidade, infância, adolescência, velhice, promovendo integração ao mercado de trabalho, habilitando e reabilitando portadores de deficiência, integrando-os a vida comunitária (art. 203 da Constituição e 2º da LOAS).

A análise do ordenamento também demonstra que, tanto antes quanto depois da Constituição de 1988, a prestação de serviço de assistência social a quem necessitar (o que incluiu não só as populações urbanas e suas particularidades, mas, também, a população rural), exige contribuições destinadas ao custeio de tais atividades, como se observa na análise do art. 1º do Decreto-Lei 1.940/82:

Art. 1º Fica instituída, na forma prevista neste decreto-lei, **contribuição social, destinada a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor.**

Este intuito de abarcar pelo conceito de assistência social (integrante da seguridade social – art. 193, 194, 203 e 204 da CRFB) os serviços prestados ao homem do campo, para suprir suas necessidades e gozar efetivamente de seus direitos “sociais” assegurados pela Constituição, fez com que o art. 56 do ADCT da CRFB/88 previsse que tais receitas continuariam a custear a seguridade social:

Art. 56. **Até que a lei disponha sobre o art. 195, I**, a arrecadação decorrente de, no mínimo, cinco dos seis décimos percentuais correspondentes à alíquota da **contribuição de que trata o Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982**, alterada pelo Decreto-Lei nº 2.049, de 1º de agosto de 1983, pelo Decreto nº 91.236, de 8 de maio de 1985, e pela Lei nº 7.611, de 8 de julho de 1987, **passa a integrar a receita da seguridade social**, ressalvados, exclusivamente no exercício de 1988, os compromissos assumidos com programas e projetos em andamento.

E tanto é verdade que o art. 23, I, da Lei 8.212/91 que dispôs sobre o art. 195, I, da CRFB, notadamente, das contribuições previdenciárias, assim dispôs em sua redação original:

Art. 23. As **contribuições** a cargo da empresa provenientes do faturamento e do lucro, **destinadas à Seguridade Social**, além do disposto no art. 22, são calculadas mediante a aplicação das seguintes alíquotas:

I - 2% (dois por cento) sobre sua receita bruta, estabelecida **segundo o disposto no § 1º do art. 1º do Decreto-lei nº 1.940**, de 25 de maio de 1982, com a redação dada pelo art. 22, do Decreto-lei nº 2.397, de 21 de dezembro de 1987, e alterações posteriores;

Ou seja, previu que as receitas das contribuições cuja receita o DL dispôs que eram destinadas a assistência social, abrangendo, com reiterada precisão o “pequeno agricultor”, continuaram a ser devidas e qualificadas como destinadas à seguridade social.

A LC 70/91 reiterou isto quando institui a COFINS, em substituição ao Decreto-Lei 1.940/82, ao dispor que suas receitas continuariam custeando a assistência social, o que abrangia, portanto, serviços prestados à melhoria de vida do pequeno agricultor, do homem do campo detentor de poucos recursos financeiros.

Como já referido, a ASCAR executa tais atividades de assistência social ao homem do campo, ao pequeno agricultor de maneira exemplar, ensinando os atendidos a obterem por seus meios, suas forças e recursos às condições necessárias à obtenção de seu bem estar, à melhora das condições de vida (ensinando a pescar!).

Tais atividades são exercidas através dos programas de atendimento das políticas públicas setoriais, notadamente daqueles que visam ao enfrentamento da pobreza, subsidiando financeira e tecnicamente as populações, para sua melhoria de suas condições de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, preservação do meio-ambiente e sua organização social.

A análise da criação e exercício das atividades demonstra que a ASCAR exerce a assistência social em prol da população rural em nome da União, Estado do Rio Grande do Sul e Municípios, e isto desde 1955, com participação efetiva de vários Ministérios na execução de várias políticas públicas, notadamente daquela destinada ao enfrentamento da pobreza no âmbito da população rural.

É preciso salientar que o fez segundo a ótica mais ampla que se colhe do texto constitucional, mormente da articulação do seu artigo 203 com o restante das normas relativas à implementação das políticas públicas, eis que a assistência social, além de condição necessária, se revela promotora direta de muitos dos fundamentos e dos objetivos da República (CRFB, arts. 1º e 3º). Daí porque seu espectro é mais amplo, a ponto, inclusive, de envolver as searas da saúde e da educação, conforme pontua o Supremo Tribunal Federal, em manifestação plenária unânime que se colhe do **juízo** do **pedido liminar** na **ADI 2.028-DF**, em voto do **Min. Moreira Alves**:

... Do exame sistemático da Constituição, verifica-se que a Seção relativa à Assistência Social não é exauriente do que se deve entender como Assistência Social, pois, além de não se referir a carentes em geral, mas apenas a família, crianças e adolescentes, velhos e portadores de deficiência sem sequer exigir de todos estes que sejam carentes, preceitua, em seu artigo 23, que ela se fará independentemente de contribuição à seguridade social, a indicar que será gratuita, o que só se compatibilizará com o disposto no parágrafo único do artigo 149 — que permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituam contribuição cobrada de seus servidores para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e de assistência social — se se entender que, para a Constituição, o

conceito de assistência social é mais amplo não só do doutrinário, mas também do adotado pelo artigo 203 para a disciplina específica prevista nele e no dispositivo que se lhe segue.

Por isto mesmo, em sua redação originária, o artigo 55 da Lei 8.212/91, que regulamentou as exigências que deveriam ser atendidas pelas entidades beneficentes de assistência social para gozarem da imunidade — isenção prevista na Constituição — imunidade é, conforme entendimento já firmado por esta Corte — adotou conceito mais amplo de assistência social do que o decorrente o artigo 203 da Carta Magna, ao estabelecer, em seu inciso III, que uma dessas exigências para a isenção (entenda-se imunidade) em favor das entidades beneficentes de assistência social seria a de ela promover “a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes.

...

Esse conceito mais lato de assistência social — e que é admitido pela Constituição — é o que parece deva ser adotado para a caracterização dessa assistência prestada por entidades beneficentes, tendo em vista o cunho nitidamente social de nossa Constituição.

A atenção à douda lição do **Min. Moreira Alves**, e sua relação com o ordenamento, conduz, também, a integrar a leitura dos artigos 6º e 7º com os artigos 203 e 204 da Constituição. Os dois primeiros tratam de direitos sociais, com previsão que eles abrangem todos aqueles que visem à melhoria de condição social, *verbis*:

Art. 6º. **São direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º. **São direitos** dos trabalhadores urbanos e rurais, **além de outros que visem à melhoria de sua condição social**: (...)

Os dois últimos tratam, especificamente, da assistência social, *verbis*:

Art. 203. A assistência social será prestada **a quem dela necessitar**, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - **a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;**
- II - **o amparo às crianças e adolescentes carentes;**
- III - **a promoção da integração ao mercado de trabalho;**
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de **outras fontes**, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - **descentralização político-administrativa**, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a **coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal**, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - **participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.**

Esse entendimento também é encontrado na doutrina de JJ Gomes

**Canotilho**, quando aborda os direitos sociais:

No Cap. II, referente aos direitos económicos, sociais e culturais, encontra-se um amplo “catálogo de direitos sociais”. Estes direito apelam para uma democracia económica e social num duplo sentido: (1) em primeiro lugar, são direitos de todos os portugueses e, tendencialmente, de todas as pessoas residentes em Portugal (segurança social, saúde, habitação, ambiente e qualidade de vida ...; (2) em segundo lugar, pressupõem um **tratamento preferencial para as pessoas que, em virtude condições económicas, físicas ou sociais, não podem desfrutar destes direitos...**<sup>37</sup>

Este também é o entendimento dos tribunais pátrios, como se observa, por exemplo, na Apelação n. 31694 AT-MG, que teve por relator o Juiz Cláudio Costa:

Caracteriza-se como instituição de assistência social e, portanto, detentora de imunidade tributária, aquela que tem como objeto um fim público, fixado na sua criação, qual seja, de colaborar com o Estado na realização de uma obra social para a coletividade...<sup>38</sup>

Como se percebe, a promoção da melhoria de vida das pessoas, além de incluída, transversalmente, nos direitos relativos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, etc., acha-se nuclearmente vinculada à **assistência aos desamparados**, expressamente nominada dentre os direitos sociais. Esta assistência, por sua vez, tem conexão direta com a **assistência social**, como se depreende da simples leitura do *caput* e dos incisos do art. 203 da CRFB. Em outras palavras, a leitura articulada e sistêmica da Constituição leva a concluir que os serviços destinados à melhoria de vida das pessoas participam do espectro ampliado de assistência social.

Aliás, texto oficial de explicitação da **Política Nacional de Assistência Social**, editado pelo **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)**,

---

<sup>37</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 346.

<sup>38</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7ª. ed. Atual. por Mizabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 1335.

através de sua Secretaria Nacional de Assistência Social (v. sítio do MDS) afirma o seguinte:

... A concepção da assistência social como direito impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação na vertente de programas para a de viabilizadores de direitos (...) [o que] muda substancialmente seu processo de trabalho. (p.37)

Tal concepção é realmente inovadora, porque implica nova identidade da assistência social, muito além da velha tradição assistencialista. Na realidade, a assistência social passa a ser condição necessária para a eficácia das demais políticas de inclusão social, sejam aquelas oriundas da área da saúde, sejam aquelas oriundas da área da previdência, sejam, ainda, aquelas que dizem com a educação, com a família, com o adolescente, com o idoso, com a política agrícola e fundiária, com a cultura e o desporto e, sobretudo, com a capacitação para o trabalho, em conexão direta com os fundamentos da República (art. 1º da CRFB) e com os objetivos da República (art. 3º da CRFB).

E a análise das atividades realizadas pela ASCAR desde 1955, devidamente cotejada com o ordenamento pátrio, nos termos já expostos anteriormente, aos quais nos reportamos para evitar tautologia, demonstram de maneira clara o exercício da atividade de assistência social pela ASCAR. Atividade, esta, exercida, já de há muito, com a participação da sociedade, por meio de organizações representativas (integrantes do quadro social da ASCAR), como ora preconiza o legislador constitucional (inciso II do art. 204 da CRFB).

E tanto isto é verdade que, como já exposto, o próprio Instituto Nacional do Seguro Social publicou Resolução em que reconhecia tal atividade como assistência social para fins de garantir-lhe o direito à não incidência tributária, assim como o fez (por omissão), o Instituto na suposta “revogação”, em que não apontou nenhum impedimento à caracterização da atividade como assistência social. Vejamos os termos da **Resolução 145/71 do INSS**:

Ministério do Trabalho e Previdência Social  
Departamento Nacional da Previdência Social  
Conselho Diretor

Resolução nº 145/71

O Conselheiro-Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, por unanimidade, tendo o Relator adotado o voto do Conselheiro Revisor.

Considerando a solicitação do Exm<sup>o</sup>. Senhor Ministro da Educação e Cultura, constante no Aviso nº 3 672, de 13 de agosto de 1970;

**Considerando que às Associações de Crédito e Assistência Rural, bem como à Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR, órgão central do sistema, o antigo IAPB, por ofício datado de 19 de julho de 1961, concedeu isenção de recolhimento das contribuições relativas à empresa, na conformidade do disposto na Lei nº 3 577, de 4 de julho de 1959.**

...

Considerando que, no processo MTPS-103 330/69, a 4<sup>o</sup> Turma do Conselho de Recurso da Previdência Social concedeu isenção de quota patronal à Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural do Estado de Sergipe, tendo o INPS dado cumprimento à decisão, não interpondo recurso para o Conselho Pleno;

**Considerando as finalidades das referidas entidades, caracterizadas pela assistência técnica e social gratuitamente prestada ao pequeno e médio lavrador e às suas famílias, inclusive auxiliando-os na habilitação de crédito para a aquisição de pequena maquinaria;**

**Considerando os pareceres das Assessorias Técnica e Jurídica deste Departamento;**

RESOLVE:

1 – Declarar que este Conselho, não obstante o fato de que a decisão final do assunto foge à sua competência, reconhece que, para os efeitos da previdência social, as Associações de Crédito e Assistência Rural são, por suas finalidades, merecedoras de favores da Lei nº 3 577, de Quatro de Julho de 1959.

Perceba-se a coerência da menção expressa de que os serviços prestados pelas ASCAR ao pequeno agricultor e suas famílias, inclusive para obterem créditos, são reconhecidos pela União como Assistência Social, o que se coaduna perfeitamente com a regra que fixa o destino das contribuições sociais (FINSOCIAL – art. 1<sup>o</sup> do DL 1.940/82 e COFINS – arts. 1<sup>o</sup> e 13<sup>o</sup> da LC 70/91, combinados com o art. 56 do ADCT e 23, I, da Lei 8.212/91).

A incoerência e absurdo da alegação de que a atividade da ASCAR não é assistencial, se obtém pelo simples acesso ao sítio do **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social**, clicando-se no link “Brasil Sem Miséria”, a partir do qual abre o seguinte texto:<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> <http://www.mds.gov.br/brasilsemisERIA>

## Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza

A Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza é responsável pela coordenação das ações e gestão do Plano Brasil sem Miséria. **A Secretaria articula e mobiliza os esforços do governo federal, estados e municípios para a superação da extrema pobreza.** Seu principal foco de atuação são os 16 milhões de brasileiros cuja renda familiar per capita, é inferior a R\$ 70,00 mensais, visando sua inserção na cidadania.

**A miséria tem rostos e necessidades diferentes conforme a região. A realidade no campo é uma, na cidade é outra.** Por isso, **o Brasil sem Miséria terá ações nacionais e regionais**, baseadas em três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos. **NO CAMPO, O OBJETIVO CENTRAL SERÁ AUMENTAR A PRODUÇÃO DOS AGRICULTORES.** Na cidade, qualificar a mão de obra e identificar oportunidades de geração de trabalho de renda para os mais pobres. Simultaneamente, o Plano Brasil sem Miséria **vai garantir maior acesso da população mais pobre à água, luz, saúde, educação e moradia.**

Mais informações sobre o Plano Brasil sem Miséria podem ser encontradas no seguinte endereço:  
[www.brasilsemmiseria.gov.br](http://www.brasilsemmiseria.gov.br).

**Secretária extraordinária para Superação da Extrema Pobreza – [Ana Fonseca](#)**  
**Secretário adjunto - Cláudio da Rocha Roquete**

**Contato:**

*Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep)*  
*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)*  
*Esplanada dos Ministérios – Bloco C – 5º andar – Sala 517*  
*CEP 70046-900 – Brasília/DF*  
*Tel.: (61) 0800 7072003*

Perceba Excelência, é a finalidade do destino das contribuições sociais e é justamente o que a ASCAR, ou, melhor, a sociedade gaúcha de maneira integrada com os poderes públicos faz desde 1955!

Ademais, se assim não for, há de se admitir que a União, o Estado do Rio Grande do Sul e os Municípios gaúchos não prestam assistência social à população rural! Seria possível? Com todo o respeito, a resposta é não.

Também não é possível que a União exija da população gaúcha contribuição social destinada ao custeio da assistência social, incluindo o pequeno agricultor, e, num argumento infundado, aduza que a ASCAR não presta assistência social porque atende o pequeno agricultor. Mais do que contradição, esta postura demonstra verdadeira disputa ministerial e federativa, não para obter contribuições previdenciárias (pois estas nunca foram pagas), mas para evitar que a União tenha que, obrigatoriamente, repassar recursos à

ASCAR para que esta continue a exercer suas funções em nome da própria União, do Estado, dos Municípios e, principalmente, da população gaúcha.

Caso reste dúvida, o que se admite para fins de argumentação, a instrução do feito através de vistoria, prova pericial e testemunhal a afastará.

A constatação da falsidade da premissa fática quanto às atividades da ASCAR, configura inexistência de motivo, ensejando, conseqüentemente, a declaração de nulidade, ou, ainda, anulação.

### **5.3.2. DIREITO A IMUNIDADE PELAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS**

A demonstração de que as atividades da ASCAR constituem “assistência social” conduz à análise do seu direito “**a imunidade**”, previsto no art. 195, § 7º, da Constituição, bem como da procedência ou improcedência da alegação de que o pagamento de remuneração ao Secretário Executivo e seus adjuntos (todos “empregados” da ASCAR), afastaria tal direito, ou, ainda, ensejaria a “revogação” de tal direito.

Em brilhante aula magna proferida em 24/11/1973 no IV Curso de Especialização em Direito Tributário da Faculdade de Direito da Universidade Católica de São Paulo, sobre o tema da imunidade e isenção o douto **Aliomar Baleeiro**:

O Pro. Geraldo Ataliba me convocou para tratar de um tema nada ameno, extremamente enfadonho, que é esse da imunidade e da isenção. A única defesa que tenho é que quase todos os temas de Direito Tributário são, igualmente, enfadonhos, secos, ásperos. A primeira idéia que eu procuraria lembrar aos colegas é que, naquela fase dos pioneiros, ninguém distinguia entre imunidade e isenção. Um ou outro constitucionalista, por influência dos Estados Unidos da América, falava da “*reciprocal immunity between Union, States and local bodies*”. Foi exatamente o começo do interesse dos juristas brasileiros pelo Direito Financeiro que fez com que essas duas noções ficassem claras e, de então por diante, os nossos tribunais não chamassem isenção o que era imunidade, e vice-versa.

... De um modo geral o próprio legislador reconhece que pode haver dificuldades na delimitação das fronteiras, da imunidade e da isenção, porque todas elas, as imunidades, são limitações constitucionais ao poder de tributar, por outras palavras. É outra expressão que aparece na doutrina americana, sobretudo com Thomas Cooley “*Constitutional Limitations and Tax Power*”, e que hoje já está fixada no contexto constitucional nacional.

No art. 18, todos sabem que existe um dispositivo determinado que a lei complementar, aquela que depende da maioria absoluta dos deputados e dos senadores, poderá definir, completar e tratar das limitações constitucionais ao poder de tributar. Toda imunidade é uma limitação constitucional ao poder de tributar, embora a recíproca não seja verdadeira.

Assim, de partida, por método, convém logo ter no espírito esses dois conceitos constitucionais: a imunidade como uma exclusão da competência de tributar. Uma exclusão só pode ser proveniente da Constituição, pois é esta quem dá uma competência, e uma Constituição nada mais é do que um feixe de competências. Tirando a linha geral de estrutura do Estado e tirando os direitos e garantias, uma Constituição é um enorme feixe de quem é que pode e quem é que não pode, o que cada um pode.

Então, a exclusão da competência tributária só pode ser feita pela Constituição. Imunidade e regra constitucional, são indissociáveis. Só pode haver, de imunidade aquela que a Constituição estabelece, excluindo a possibilidade de se decretar um imposto sobre determinada pessoa ou coisa, ou sobre determinada atividade, ou sobre essas três coisas, ou duas nelas reunidas.

Já a isenção não tem tamanha regalia nem tamanha importância. Não tem fulcro constitucional, competência constitucional; basta a lei ordinária.

... **A possibilidade de tributar uma pessoa** jurídica de direito público pela outra, ilimitadamente, sobretudo baseando-se apenas nos critérios jurídicos, **sem observar a realidade econômica, é destruir o próprio regime...**

... **Que é imunidade** recíproca, por aquelas velhas razões presas ao histórico acórdão *Mc Culloch v. Maryland*? **Por que ela foi instituída? Para preservar os serviços** ou patrimônios **de uma pessoa** de direito público, **contra uma tributação ameaçadora de outra pessoa...**

Foi a **Constituição de 1946, também, que introduziu a imunidade** dos partidos políticos, e das **instituições assistenciais** e educacionais. **Os motivos são óbvios.**<sup>40</sup>

Na obra *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, o autor leciona que o intuito é garantir que as instituições exercitem seus objetivos de interesse público, centrando seus esforços na execução da assistência social, evitando que seu patrimônio, suas receitas sejam suprimidas e, desta maneira, tenham suas atividades restringidas:

**A imunidade, para alcançar os efeitos de preservação, proteção e estímulo inspiradores do constituinte, pelo fato de serem os fins das instituições beneficiadas também atribuições, interesses e deveres do Estado, deve abranger os impostos que, por seus efeitos econômicos, segundo as circunstâncias, desfalcarem o patrimônio, diminuiriam a eficácia dos serviços ou a integral aplicação das rendas aos objetivos específicos daquelas entidades presumidamente desinteressadas, por sua própria natureza.**<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> BALEIRO, Aliomar. Imunidade e isenções tributárias. *Revista de Direito Tributário*, ano 1 n. 1. São Paulo: RT, julho/setembro 1977, p. 67 a 100.

<sup>41</sup> BALEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 313.

Por tais razões que **Marco Aurélio Greco** leciona que a imunidade fixa regra de **proibição de tributar em função da atividade exercida**. É a forma de conferir um tratamento justo, adequado, razoável a quem exerce atividade em prol do público, prestando serviços que competiriam aos entes da federação. Daí o fato do legislador constitucional ter proibido tanto que a União, os Estados ou Municípios, no exercício de suas competências tributárias, tentassem impor contribuições previdenciárias sobre pessoas que, sem finalidade econômica, exercem a atividade de assistência social.<sup>42</sup>

**José Souto Maior Borges** leciona que, em razão destas regras constitucionais de imunidade, o direito da União, Estados ou Municípios de exigir a contribuição previdenciária "já nasce limitado".<sup>43</sup>

**Humberto Ávila** leciona que as regras de imunidade limitam "a repartição de competência", daí que não constituem uma subtração de competência (direito de tributar ou não), pois a própria Constituição já determina, de plano, que a competência tributária dos entes não alcança determinadas pessoas, fatos e situações. Em outros termos, a competência da União já nasce sem poder abranger as instituições beneficentes de assistência social.<sup>44</sup>

A análise sistemática do ordenamento demonstra que a Constituição de 1988, reiterou o entendimento de que as entidades beneficentes de assistência social não seriam objeto de tributação, fixando proibição de legislar instituindo e exigindo contribuições previdenciárias de tais pessoas por força do art. 195, par. 7º, da CRFB, tanto porque exercem atividade que competiria ao Poder Público, quanto porque não agem com finalidade econômica, ensejando tratamento distinto a teor do art. 5º e 150, II, da Constituição. Esta é lição de **Wagner Balera** quando leciona:

Atualmente, no contexto brasileiro, a assistência privada vem sendo exercida por associações constitucionalizadas, pois, de forma discreta, a Constituição Federal de 1988 reserva a essas entidades papel importante na realização da Seguridade Social. **O § 7º do**

---

<sup>42</sup> GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições (uma figura sui generis)*. São Paulo: Dialética, 2000, p. 225.

<sup>43</sup> BORGES, José Souto Maior. *Teoria Geral da Isenção Tributária*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 217.

<sup>44</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 81.

**artigo 195 da Constituição Federal imuniza as entidades beneficentes de assistência social (privadas) das contribuições sociais, visto que elas não necessitam contribuir para algo que ajudam a realizar.**<sup>45</sup>

**A ASCAR foi “declarada” por Decreto Presidencial como “entidade de fins filantrópicos por sua natureza” (e isto após a criação das funções de Secretários Executivo e Adjuntos)**, conforme se observa no Decreto nº 1.117/62, com a redação dada pelo Decreto 69.261/71, *verbis*:

**Artigo 4º** O Conselho Nacional de Serviço Social expedirá um certificado provisório de Entidade de fins filantrópicos válido por dois anos, às Instituições que se encontrarem registradas ou que venham a se registrar no Conselho.

§ 1º As instituições filantrópicas que mantiverem organizações hospitalares ou para-hospitalares, registradas na Divisão de Organização Hospitalar, do Ministério da Saúde, o Conselho fornecerá o certificado, a que se refere o presente artigo, independente de qualquer outra formalidade ou exigência.

§ 2º À Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) e **às Associações de Crédito e Assistência Rural e a ela filiadas, entidades de fins filantrópicos, executoras, por delegação do Poder Executivo, da extensão rural no País**, na forma do Decreto nº 58.382, de 10 de maio de 1966, o Conselho fornecerá, também, o certificado a que este artigo, **independente de quaisquer formalidades ou exigências**.

Foi e é reconhecida, há mais de 50 anos, como entidade beneficente de assistência social pela própria União (inclusive pelo próprio CNAS), pelo Estado e, ainda, pelos Municípios do Rio Grande do Sul, como demonstram exemplificativamente os documentos anexos!

Pois bem. Se o art. 195, § 7º, da CRFB proíbe a tributação das entidades beneficentes que exercem a atividade de assistência social, visando proteger, resguardar e incentivar tais entidades, e a ASCAR teve seu direito vetado com base num relatório fundado no art. 30, VIII, do Decreto 612/92, resta inequívoco que há ilegalidade do objeto, isto é, há violação de regra constitucional a ensejar a declaração de nulidade.

A análise do sistema demonstra que a Constituição previu, também, que competiria a Lei Complementar dispor sobre regras gerais de direito tributário, dentre as quais as regras que regulamentam o exercício do poder de legislar no plano ordinário pela

---

<sup>45</sup> BALERA, Wagner. *Previdência Social Comentada*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 57.

própria União, pelos Estados e Municípios, visando a garantir a concretização das regras de imunidade previstas na Constituição com limites aplicáveis a todos os entes (art. 146, II, da CRFB). Por força do art. 34, par. 5º, do ADCT, o CTN foi recepcionado como Lei Complementar.

O CTN dispõe no art. 110 que os termos de direito, como o conceito de “associações destinadas a assistência social”, não poderão ser objeto de modificação para viabilizar a tributação por contribuições previdenciárias, pois foi adotado pela Constituição para restringir a competência tributário. Assim, havendo prova de que é associação (entidade sem finalidade econômica) e que tem por objeto a assistência social, terá direito à imunidade, sob a pena de fazer letra morta do dispositivo constitucional.

É justamente por essa razão que o CTN também prevê em seu artigo 14, I, critérios a serem observados numa fiscalização para verificar a existência de abuso de forma, porque a distribuição de parcela do patrimônio ou da renda é justamente conduta que o Código Civil não permite para considerar legítima uma associação, e, neste caso, impede que tal entidade goze do direito à imunidade. Mas, perceba-se: isto observando a definição, o conceito dado pelo direito civil.

No caso dos autos, o recebimento de remuneração pelo Secretário Executivo e seus adjuntos (na qualidade de “empregados” e não diretores – porque não têm direitos e poderes como tais), impede a revogação da imunidade, pois não afasta a natureza de entidade beneficente de assistência social, sem finalidade lucrativa.

As regras de imunidade impedem que pessoas, fatos e situações, em relação aos quais os Constituintes tiveram o intuito de proteger e estimular (assistência social) sejam alcançados pela tributação dos entes da federação, proibindo de antemão tal conduta. A assistência social é serviço público de interesse da coletividade, com nítido caráter público, portanto, protegido pela imunidade.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 214, 215 e 223.  
Página 89 de 118

O essencial... é que as instituições de educação e assistência social devem deixar de ser tributadas, porque educação e assistência social constituem finalidades estatais.<sup>47</sup>

O art. 14, I, do CTN não veda a remuneração daqueles que lhe prestem serviços para viabilizar as atividades da entidade, consoante lecionam **Aliomar Baleeiro** e **Misabel Derzi**:

Os partidos políticos, como instrumentos do governo, e as **instituições** de educação ou de **assistência social, como auxiliares de serviços públicos, não tem capacidade econômica de pagar impostos. Não visam lucro ou a remuneração dos indivíduos que a promovem ou as mantêm.**

Isso, porém, não deve ser entendido como proibição de cobrarem as instituições preços de seus produtos e serviços como fontes de renda, para sua expansão e manutenção. O que lhes veda é a **distribuição de rendas como lucros, percentagens, comissões** etc....

... não perde o caráter de instituição de educação e assistência a que remunera apenas o trabalho dos médicos etc...

Ainda nesses casos, insistimos em que a interpretação deverá repousar no estudo do alcance econômico do imposto em questão, nas circunstâncias do caso, e não no puro sentido literal das cláusulas constitucionais. A Constituição quer imunes instituições desinteressadas e nascidas do espírito de cooperação com os poderes públicos, em suas atividades específicas...

Note-se que os requisitos alinhados pelo CTN praticamente reproduzem os fundamentos essenciais da imunidade: não aproveitar a interesses privados (distribuição de lucros)...

Quando as instituições de educação ou de assistência social estão voltadas a atividades sem fins lucrativos, na realidade, falece-lhes capacidade econômica de contribuir, porque não há apropriação de excedentes por sócios, e os seus recursos estão inteiramente voltados ao desempenho de atividades políticas, assistenciais, previdenciárias e culturais, que a constituição reputa fundamentalmente privilegiar. Inexiste capacidade econômica de contribuir porque inexistem recursos disponíveis para o pagamento dos impostos – o que não significa serviço economicamente deficitário e dependente de recursos externos. A atividade pode (e mesmo deveria) ser auto-sustentada. Observe-se que o CTN proíbe a distribuição de lucros, e a Constituição veda a finalidade lucrativa. Os “lucros”, o “excedente” da receita sobre os gastos não estão proibidos. Apenas se coíbe distribuí-los ou tê-los como meta. Aliás, se a pobreza extrema fosse o pressuposto da imunidade, inútil seria o dispositivo da Constituição Federal.<sup>48</sup>

O estimado Prof. **Hugo de Brito Machado**, com sua maestria, também leciona:

A imunidade das instituições de .... assistência social, todavia, é condicionada. Só existe para aquelas instituições sem fins lucrativos, conceito que também sido muito mal compreendido. A lei não pode acrescentar requisitos a serem atendidos. Basta que não

---

<sup>47</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 231.

<sup>48</sup> BALEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. Atual. por Mizabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 176 a 181.

tenham fins lucrativos. É razoável, todavia, entender-se que *não ter finalidade lucrativa* pode traduzir-se no atendimento dos requisitos do art. 14 do CTN, a saber: (a) não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas a qualquer título; (b) aplicarem integralmente no País os seus recursos na manutenção de seus objetivos institucionais; (c) manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidade capazes de assegurar sua exatidão.

*Não ter fins lucrativos* não significa, de modo nenhum, ter receitas limitadas aos custos operacionais. Elas na verdade podem e devem ter sobras financeiras, até para que possam progredir, modernizando e ampliando suas instalações. O que não podem é distribuir lucros. São obrigadas a aplicar todas as suas disponibilidades na manutenção dos seus objetivos institucionais.<sup>49</sup>

Prova disto é que a Regulamentação de Regras para interpretação da legislação do Imposto de Renda feita pela Receita Federal, através da Instrução Normativa n. 2/1969, define a forma de interpretação do conceito de “administrador”, **excluindo** da definição, aqueles que preenchem os seguintes requisitos: 1) não tenham plena autonomia; 2) tenham subordinação. Vejam os termos dos itens 130 e 131 da Instrução Normativa n. 2/69:

130. O administrador, a que se referem os artigos 64, letra “i”, e 177 do Regulamento do Imposto de Renda aprovado pelo Decreto 58.400, de 10.5.66, é a pessoa que pratica, com habitualidade, atos privativos de gerência ou administração de negócios da empresa, e o faz por delegação ou designação de assembleia, de diretoria ou de diretor.

**131. São excluídos da conceituação do inciso anterior, os empregados que trabalham com exclusividade, permanente para uma empresa, subordinados hierárquica ou juridicamente e, como meros prepostos ou procuradores, mediante outorga de instrumento e mandato, exerçam essa função cumulativamente com as de seus cargos efetivos e percebam remuneração ou salário constante do respectivo contrato de trabalho, provado com a Carteira Profissional.**

Esse é justamente o caso dos autos. A ASCAR foi criada e é mantida para exercer atividades em prol da coletividade, **sem finalidade lucrativa, isto é, seus instituidores e associados não agem para distribuir entre si o resultado de suas atividades. Este não é e não foi o intuito da União, nem do Estado durante décadas.** Agem, através da ASCAR, para garantir a prestação dos serviços de interesse público.

---

<sup>49</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 291.  
Página 91 de 118

Por isso que, a modificação feita no Estatuto em 1970 (por ato praticado também pela União), pelo Conselho Superior (Ata n. 38), não elevou o Secretário Executivo e seus adjuntos a condição de “órgão de deliberação superior”:

...Art. 17 – **À Junta Administrativa compete...: III – eleger o Secretário Executivo, bem como destitui-lo...** Art. 18 – Ao Presidente da ASCAR compete... Art. 23... §1º Tanto o Secretário Executivo como o Secretário Executivo Adjunto, deverão ter comprovada experiência em Extensão Rural... Art. 24 – **À Secretaria Executiva compete, basicamente, planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as atividades dos órgãos executivos da ASCAR e, especificamente: I – cumprir e fazer cumprir as decisões dos órgãos normativos-deliberativos, bem como prestar-lhes o assessoramento necessário...** Art. 30 – **A ASCAR não distribui lucros, bonificações ou vantagens, de qualquer natureza, aos seus membros, não concedendo, sob fundamento algum, remuneração, gratificação ou pró-labore aos representantes dos órgãos normativos-deliberativos.**

Isto é, o Estatuto da ASCAR previu que o Secretário Executivo e seus Adjuntos (integrantes da Secretaria Executiva), **não teriam plena autonomia**, pelo contrário, foi expresso em prever que lhes competiria “cumprir as determinações da Junta Administrativa”, ficando, portanto, **subordinados** à Junta Administrativa.

A análise de carteiras de trabalho, contratos de trabalho e das rescisões anexas, demonstra que: 1) todos eram/são (empregados; 2) trabalhavam com exclusividade, permanentemente à ASCAR; 3) subordinados de fato (hierarquicamente) e juridicamente, pelos termos do Estatuto; e, 4) recebiam remuneração nos termos de seu contrato de trabalho.

Isto explica (mas não justifica) a postura e a argumentação tecida pela União nos atos atacados, pois, como visto, não houve “decisão”, não houve “processo administrativo”, mas uma presunção de que ocorreria remuneração de “diretores”, e isto porque a análise do Estatuto Social, das Atas da Junta Administrativa, das carteiras de trabalho e rescisão de contrato de trabalho dos mesmos, demonstra que o Secretário-Executivo e seus adjuntos não eram diretores, porque não eram associados, não tinham direito de voto e eram de fato e de direito, efetivamente, empregados, isto é, não agiam para obter indevidamente resultados da atividade da entidade, pelo contrário: exerciam

“profissionalmente” a função executiva recebida para viabilizar a atividade da ASCAR, o que, mesmo com as “trapalhadas” da União, conseguiram e conseguem fazer com êxito.

A fiscalização não instruiu o “relatório”, nem permitiu o exercício do contraditório e a ampla defesa porque, se o fizesse, constataria que o Secretário Executivo e seus Adjuntos eram empregados da ASCAR, conforme apontado pelo verdadeiro Relator da decisão do CNAS, surgida em razão da representação feita pelo INSS, o Sr. Luiz Antônio Adriano da Silva assim dispôs (fl. 338 – doc. anexo referente ao Ato praticado pelo CNAS):

O INSS também alegou que a representada remunera seus diretores. Não é verdade. Por obediência à lei e por força de seu estatuto, os diretores da Representada não são remunerados.

**Para fundamentar essa alegação, o INSS encontrou um jeitinho. Ele equiparou a diretores o secretário executivo da Representada e seus auxiliares, fazendo uma construção jurídica simultaneamente ilegal e inaceitável.**

Illegal, porque o direito não permite interpretações extensiva de regras proibitórias, que só podem ler exegese estrita. Se uma proibição se dirige ao diretor, ela não pode ser estendida, por interpretação, a quem não é diretor. Especialmente no caso concreto, pois o secretário executivo nem integrava a Junta Administrativa que dirige a associação, e nas suas reuniões não tinha direito a voto (artigo 16, § 4º do Estatuto). De resto, a construção interpretativa do INSS terminaria por inviabilizar todas as entidades beneficentes de certo porte, pois elas necessitam de um comando gerencial profissional, para a coordenação de suas atividades-fins. Este trabalhador, de regra submetido a regime de tempo integral, tem de ser remunerado.

Aliás, a interpretação do INSS é tão absurda que já foi refutada pela própria Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência e Assistência Social nos pareceres ns. 639/96 e 1.405/98, juntados pela entidade Representada em sua defesa, como documentos números 37 e 38.

Pode ser que o intérprete tenha dúvida por não entender aplicável o exposto acima, ou ainda, diante da menção contida no § 7º do art. 195 da CRFB à necessidade de atendimento dos requisitos da “lei”, caso conclua que os “empregados” que atuavam como Secretário-Executivo e seus adjuntos fossem “diretores” (o que se admite exclusivamente para fins de argumentação), questionando-se se isto não tornaria os atos atacados “legítimos”. Porém, mesmo assim, ainda restará configurada a nulidade ou mesmo a necessidade de anulação dos atos.

As regras que compõem o ordenamento jurídico pátrio devem ser interpretadas sistematicamente, sob a pena de se concretizarem antinomias normativas

excludentes de regras: uma concede o direito e outra, ao mesmo tempo, afasta; pode e não pode!

As regras do art. 195, §7º, e 150, II, da CRFB proíbem a instituição e exigência da contribuição previdenciária de entidades beneficentes, por considerá-las distintas dos demais contribuintes, aplicando concretamente o princípio da igualdade e da capacidade contributiva, limitando o exercício da competência tributária, e, ao mesmo tempo, permite que a União, no exercício de sua competência tributária, pudesse, via “lei ordinária”, criar regra que vede uma “entidade beneficente de assistência social” de gozar a imunidade (isto é, tem e não tem o direito a imunidade), em outros termos fixa limites, mas estes podem ser ultrapassados livremente pelo legislador ordinário (não havendo limite).

Como deve existir harmonia na interpretação da Constituição, sendo vedado aplicar regras de maneira tal que restem aniquiladas outras regras constitucionais, tal entendimento gera inconstitucionalidade tanto no plano formal, quanto no plano material.

O relatório de fiscalização, adotado nos demais atos, apontou como fundamento que a causa à vedação do direito à imunidade seria a regra do art. 30, VIII, do Decreto 612/92, ou, ainda, se for possível assim compreender, do art. 55, IV, da Lei 8.212/91, ou, ainda, nos dias atuais, o art. 29, I, da Lei 12.101/09, pelos quais não terá direito à imunidade a entidade beneficente de assistência social que remunerar seus “diretores” (ainda que estes não sejam seus instituidores e exerçam sua profissão e, ainda, como “empregados”, hipótese que é excludente da qualidade de “diretor” no sentido legal), ainda assim haverá nulidade dos atos ou anuláveis.

Em primeiro lugar, porque haverá violação das regras constitucionais e do CTN de maneira inequívoca, porque as disposições legais e regulamentares, caso não forem interpretadas de maneira sistemática, conduzem à existência de regras em sentido oposto, ensejando a declaração de suas inconstitucionalidade e ilegalidade, afastando a legitimidade dos atos nelas pautados.

Formalmente, porque a aplicação de uma regra constitucional deve ser ponderada juntamente com as demais regras. O fato de a Constituição prever no art. 195, § 7º, que a “lei” definiria os requisitos para o gozo da imunidade pelas “entidades beneficentes de assistência social”, não significa que as demais regras constitucionais, como o princípio da igualdade ou o direito a remuneração por serviços prestados, devam ser desconsideradas.

Para evitar tal interpretação a Constituição previu no art. 146, II, que competiria a Lei Complementar dispor sobre regras gerais de direito tributário, dentre as quais as regras que regulamentam o exercício do poder de legislar no plano ordinário pela própria União, pelos Estados e Municípios, garantindo a concretização das regras de imunidade, o que, no caso, diz respeito, ao CTN, por força do art. 34, par. 5º, do ADCT, que fixou os critérios no art. 14, I, sem vedar a possibilidade de “remuneração” dos diretores/administradores, quiçá de empregados contratados para exercerem a funções executivas (como é o caso dos autos), e, ainda, proibindo que o legislador ordinário alterasse o conceito e a definição de termos e expressões utilizados pela Constituição para limitar a competência tributária (art. 110).

E tanto isto é verdade que todos os demais tributos em relação aos quais a Constituição conferiu imunidade observam tais limitações. Logo, mesmo que se queira equiparar “secretário executivo” com “diretor”, haveria inconstitucionalidade e ilegalidade a ensejar a declaração de nulidade dos atos atacados.

Não é admissível que pessoas físicas que não a tenham instituído e que não fizeram voto de castidade e pobreza trabalhem em funções de execução de maneira gratuita, se esta obrigação não existe nem mesmo para a ASCAR ou para os servidores da Ré União, mesmo exercendo funções públicas. Ora, a Constituição assegura o direito à remuneração (ver arts. 6º e 7º da CRFB). É direito social de que o prestador de serviço, empregado ou não, não pode ser privado. Não cabe, pois, penalizar a entidade que cumpre com as regras constitucionais e legais, passando a considerá-la como sendo dotada de

condições de contribuir, mesmo agindo sem finalidade lucrativa para prestar serviços públicos!

Frise-se: **a Constituição e o CTN não vedam, expressa ou implicitamente, a remuneração do trabalho de pessoas físicas. Vedam tão somente o exercício disfarçado de atividade econômica e/ou de distribuição de lucros (o que desnatura a própria associação).**

A regra do § 7º do art. 195 da CRFB não implica vedação a que seja remunerado o trabalho necessário à operação da própria entidade e sim, apenas, a remuneração dissimulativa da distribuição de resultados, esta, sim, proibida.

A interpretação do INSS implicaria trabalho gratuito no nível meramente operacional, o que, além de insólito e inviável, não se contém no teor do art. 14 do CTN, nem na própria regra do inciso IV do art. 55 da Lei 8.212/91 (cuja aplicabilidade aguarda decisão paradigmática a ser proferida pelo STF no julgamento do *RE 566.622*, cuja repercussão geral foi já admitida). Pior, restringe totalmente o direito de tais pessoas a remuneração pelos serviços prestados, o que é totalmente vedado pelo art. 7º da CRFB.

A ASCAR foi constituída nos anos 50 e criou uma estrutura imensa, apta a prestar assistência social ao homem do campo em todo o Estado do Rio Grande do Sul, possuindo escritórios em 492 municípios. Para viabilizar tal atividade, já nos anos 70, possuía centenas de colaboradores.

Em 1990 já possuía mais de 2 mil empregados (conforme prova o CAGED de 1990 – anexo) e uma gama de atividades que requeria e requer extremo profissionalismo, notadamente para conseguir conviver com a inconstância das receitas e de atos impensados do Poder Público, mas mesmo assim garantir mais de 1 milhão de atendimentos no ano de 2010.

Este entendimento consta também de outras regras referentes ao reconhecimento da imunidade, como, por exemplo, no art. 34 da Lei 10.637/02, que rege as

OSCIP, permitindo expressamente a remuneração, bem como os arts. 453 e ss., e 466 e ss., do Regulamento do Imposto de Renda (Decreto n. 3.000/99), que estabelecem requisitos para apurar a existência de distribuição disfarçada de lucros, não vedando a remuneração pelo exercício da atividade profissional. Há, inclusive, decisões administrativas neste sentido:

IMUNIDADE TRIBUTÁRIA - INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO - REMUNERAÇÃO DE DIRIGENTES - **A proibição de remunerar dirigentes não alcança os cargos de Reitor e de Vice-Reitor de fundação universitária os quais têm funções apenas administrativas e gerenciais.** O poder de decisão, inclusive quanto à destinação de recursos e assunção de obrigações, está nas mãos da Assembléia Geral, à qual são submetidas a proposta e a execução orçamentária da entidade. Incabível também, estabelecer limites de remuneração aos ocupantes dos cargos nominados, quando o valor pago não caracteriza a distribuição de patrimônio. 1º CC / 1ª Câmara / ACÓRDÃO 101-94.610 em 17.06.2004. Publicado no DOU em: 20.08.2004.

INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO - REMUNERAÇÃO DE DIRIGENTES DA MANTENEDORA PELA ENTIDADE MANTIDA - As mantenedoras de estabelecimentos de ensino podem ter a imunidade tributária suspensa nos precisos termos do parágrafo 1º, do artigo 14, do Código Tributário Nacional, por descumprimento do inciso I do mesmo artigo. Porém, o pagamento regular de salários e outras rubricas trabalhistas, em retribuição de serviços prestados ao estabelecimento mantido, não caracteriza, por si só, desobediência ao comando legal, exceto quando a fiscalização provar que a situação assim apresentada configura distribuição simulada de resultados, o que não foi sequer aventado nos autos. 1º CC. / 7ª Câmara / ACÓRDÃO 107-07341 em 15/10/2003. Publicado no DOU em: 12.02.2004.

Tais decisões têm lastro, também, no Parecer Normativo do Coordenador do Sistema de Tributação – CST n. 71/1973, quando dispôs:

3. Perquire-se a aplicação da imunidade tributária, dispensada às instituições de educação pelo art. 19. , III, "c" da Constituição Federal, estaria prejudicada ou poderia ser suspensa sob a alegação de descumprimento, no caso de a entidade remunerar administrador ou dirigente pela prestação de serviços ou pela execução de trabalho.

4. Cumpre notar, preliminarmente, que todas as imunidades tributárias contempladas pela Constituição Federal são informadas por certos princípios que justificam sua concessão. No caso em questão, imunidade de instituição de educação, o favor tem como suporte basilar o fato de que a educação - Atribuição, Interesse e dever dos Poderes Públicos - é proporcionada por entidades privadas, em tarefa auxiliar de profundo significado social.

5. O legislador constituinte, todavia, atento à preservação dos princípios orientadores dessa imunidade, condicionou o seu gozo ao cumprimento dos requisitos determinados na lei. Tais requisitos, imprescindíveis ao aproveitamento da imunidade, são os constantes do § 1º do art. 9º e do art. 14. e parágrafos do Código Tributário Nacional supracitados, e revelam, de modo insofismável, que a instituição mantenedora, fundadores e participantes devem demonstrar, inequivocamente, o desinteresse econômico nos lucros e resultados da entidade educacional.

6. Nada obsta, contudo, que a instituição imune remunere os serviços necessários à sua manutenção, sobrevivência e funcionamento, como os realizados por administradores, professores e funcionários. Esses pagamentos não desfiguram ou prejudicam o gozo da imunidade, visto não serem vedados por lei, mas é de se exigir, rigorosamente, que a remuneração seja paga tão-somente como contraprestação pela realização de serviços ou execução de trabalhos, sem dar margem a se traduzir tal pagamento em distribuição de parcela do patrimônio ou das rendas da instituição.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região também já julgou no mesmo sentido:

PREVIDENCIÁRIO. ENTIDADES BENEFICENTES. ISENÇÃO. CANCELAMENTO. 1. É competente o INSS para deferir e cancelar a isenção prevista no artigo 195, § 7º, da Constituição Federal (art.55, § 1º, da Lei nº 8.112/90). 2. A vedação imposta pelo inciso IV do art.55 da Lei nº 8.212/91 não impede que os dirigentes da sociedade mantenedora **percebam contra-prestação salarial por serem empregados da entidade mantida**, na qual, regularmente registrados, exercerem atividades de magistério ou orientação educacional. 3. Apelo e remessa oficial improvidos. (TRF4, AMS 96.04.62886-0, Segunda Turma, Relator João Pedro Gebran Neto, DJ 09/08/2000)

E é por esta razão que o Supremo Tribunal Federal já pontificou no sentido de que a fixação de requisitos, via legislação infraconstitucional, que tornem ineficazes e sem sentido as regras constitucionais, devem ser repudiados (decisão liminar proferida na ADI 2028), e, como tal, perdem sua efetividade, consoante **Eros Roberto Grau**.<sup>50</sup>

Ademais, há de se analisar ainda a conduta da própria Ré União, porque ela participou ativamente da decisão que criou a Secretaria Executiva, como consta da Ata n. 38, *verbis*:

#### Ata n. 38

Aos **vinte e sete (27)** dias do mês de **janeiro** do ano de mil novecentos e setenta (1970)... **Ministro da Educação e Cultura**; José Pedro Gonzales, Diretor Estadual do **Ministério da Agricultura... INDA... IBRA...** Adail Morais, Diretor Estadual da **Legião Brasileira de Assistência Social – LBA...** Depois de amplamente debatido, o projeto, acolhidas as sugestões e emendas aprovadas em plenário, passou a constituir o novo Estatuto cujo teor é o seguinte:... Art. 3º - A finalidade essencial da ASCAR é contribuir para a aceleração do desenvolvimento econômico, cultural e social do meio rural do Estado do Rio Grande do Sul, mediante o planejamento e a execução de atividades de extensão e crédito rural educativo... Capítulo III – Da Organização Geral, da Composição e da Competência Básica dos Órgãos Superiores – Seção I – Da Organização Geral – art. 13 – A Organização Geral

---

<sup>50</sup> GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 175.

da ASCAR compreenderá os seguintes órgãos superiores: I – Órgão normativo-deliberativo: **Junta Administrativa e Comitê Deliberativo**; II – Órgão executivo: **Secretaria Executiva**... Art. 14 – A Junta Administrativa, órgão máximo normativo-deliberativo da ASCAR, é composta pelos membros natos, mantenedores e representantes dos membros cooperadores... Art. 15 – A Junta elegerá um Presidente... § 1º - **O Presidente da Junta Administrativa será o Presidente da ASCAR**... Art. 17 – À Junta Administrativa compete...: III – eleger o Secretário Executivo, bem como destituir-lo... Art. 18 – Ao **Presidente da ASCAR compete**... Art. 23... §1º Tanto o Secretário Executivo como o Secretário Executivo Adjunto, **deverão ter comprovada experiência em Extensão Rural**... Art. 24 – À **Secretaria Executiva** compete, basicamente, planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as atividades dos órgãos executivos da ASCAR e, especificamente: I – cumprir e fazer **cumprir as decisões dos órgãos normativos-deliberativos**, bem como prestar-lhes o assessoramento necessário... Art. 30 – **A ASCAR não distribui lucros, bonificações ou vantagens, de qualquer natureza, aos seus membros, não concedendo, sob fundamento algum, remuneração, gratificação ou pró-labore aos representantes dos órgãos normativos-deliberativos.**

Ou seja, os integrantes do Conselho Administrativo, dentre os quais vários agentes da Ré, União, e, pasmem, um representante da **Legião Brasileira de Assistência Social – LBA/União**, criaram a “Secretaria Executiva” para que se executassem as determinações da Junta Administrativa e do Comitê Deliberativo. Previram que a Junta Administrativa escolheria tais pessoas, dentre aqueles que possuíssem comprovada experiência na prestação da assistência social ao homem do campo, isto é, experiência na assistência técnica e extensão rural. Por serem profissionais, empregados, no exercício de funções de seus empregadores, fariam *jus* a remuneração (esta é vedada apenas àqueles representantes das entidades que criaram a ASCAR e integram os órgãos diretores da Entidade).

Naquela época a ASCAR gozava e continuou a gozar de seu direito à imunidade. Porém, passados mais de vinte anos, a própria Ré/União, passa a considerar tal decisão ilegítima, considerando inadequada **a remuneração dos executivos contratados para cumprir as determinações da Junta Administrativa**. É possível considerar tal ato ilegítimo? Certamente que não.

Se não cabe aos administrados alegar desconhecimento da legislação, muito menos à própria Ré, União, quando deliberou na ASCAR. Mas talvez, ou melhor, com certeza, o desconhecimento estava presente no ato de revogação da imunidade. Sim,

desconhecimento, porque, em contrário, seria exigência de tributo ciente da ilegitimidade, conduta tipificada como “crime”!

O entendimento, para fins de argumentação, de que a Lei 8.212/91 e Lei 12.101/09 podem restringir a regra constitucional, também é inconstitucional materialmente, porque a Constituição estabelece, em seu artigo 5º, o **princípio da igualdade** substancial, ensejando o tratamento diferenciado sempre que existirem requisitos objetivos demonstrando uma diferença, uma diversidade que impeça a equiparação, como mecanismo de viabilizar um tratamento justo. Havendo desigualdade, ela deve ser observada, conferindo-se tratamento distinto, isto é, impõe a busca da verdade material (**art. 150, II, da CRFB**).

O princípio da igualdade impõe a necessidade de respeito na relação a ser estabelecida entre dois sujeitos ou fatos (duas entidades que tem por objeto prestar assistência social, ou uma entidade de assistência social frente a uma empresa), com o intuito de equipará-los, porque, se demonstrarem condições distintas de contribuir, decorrentes de suas características materiais aptas a demonstrarem capacidade contributiva, tanto a lei quanto as autoridades administrativas deverão considerar tais diferenças para promover a tributação (finalidade da comparação).

Comparar a ASCAR a empresas que exercem atividade econômica, mesmo tendo ela atividades dirigidas à execução de serviços de natureza pública, sem finalidade lucrativa, para impor a exigência de tributo com base tão somente no pagamento de salários a um Secretário Executivo e seus adjuntos, constitui uma inequívoca violação ao princípio da igualdade, e sua análise no plano tributário. Conferir à ASCAR tratamento distinto de outras entidades beneficentes de assistência social por pagar salário a tais pessoas, da mesma forma, também implica violação ao princípio da igualdade, porque distingue entre iguais.

A igualdade deve existir tanto no plano formal (igualdade perante a lei), quanto no plano material, como mecanismo de conceder um tratamento distinto nos limites de suas diferenças. Como leciona José Casalta Nabais:

... o actual princípio constitucional da igualdade obriga também o senhor da lei: de um lado, obriga-o a não fazer discriminações ou igualizações arbitrárias ou carecidas de justificação ou fundamento material ou racional, a não fazer discriminações assentes em critérios subjectivos ou em critérios objetivos, mas aplicados em termos subjectivos e a respeitar os direitos subjectivos de igualdade (ou seja, a tratar igualmente o que é constitucionalmente igual e desigualmente o que é constitucionalmente desigual) – igualdade *na* lei; de outro lado, obriga-o positivamente a fazer discriminações ou a adoptar tratamentos desiguais...<sup>51</sup>

Assim, considerando o caso concreto, mesmo que se considerasse que o “Secretário-Executivo” e seus adjuntos, fossem efetivamente diretores (desconsiderando as provas documentais em sentido contrário, exclusivamente para fins de argumentação), e, ainda, as regras previstas no art. 55, IV, da Lei 8.212/91, resulta inequívoca a nulidade ou mesmo dever de anular os atos atacados.

O princípio da proporcionalidade em sentido estrito impõe que o meio de comparação (remunerar tais pessoas), para impor a tributação, não pode anular a intenção do legislador constitucional de proteger e estimular entidades como a ASCAR – isto é, há uma incongruência entre o critério positivo apontado e a finalidade de distinguir entre contribuintes em condições ou não de contribuir com o custeio da seguridade social e de estimular entidades de assistência social. O critério legal, ou, melhor, a sua interpretação assistemática, gera inequívoca desproporcionalidade, que inviabiliza a finalidade constitucional.

Também implica violação ao princípio da razoabilidade, já que a análise do caso concreto configura, necessariamente, uma aniquilação do princípio da igualdade (art. 150, II, da CRFB) e do intuito constitucional de proteger e instigar as entidades beneficentes de assistência social (art. 195, §7º, da CRFB).<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Nabais, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 435 – 436.

<sup>52</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 94 a 103.

O direito da União de exigir a contribuição previdenciária não pode implicar na proibição de tais pessoas físicas receberem salário pelos serviços prestados profissionalmente à ASCAR, nem vedar o gozo da imunidade à entidade, por remunerar seus empregados, ou distinguir entre iguais ou equiparar desiguais, quando a Constituição estabeleceu os critérios de distinção identificáveis no caso dos autos.<sup>53</sup>

O art. 37 da Constituição estabelece que a Administração Pública obedecerá aos **princípios da legalidade, moralidade e da eficiência**, pelos quais deve ser garantida a supremacia da lei (“o ato administrativo que contraria norma legal é inválido”) e observada a reserva legal (a intervenção na esfera individual deve estar autorizada por lei), que os atos administrativos, antes de serem corretos, devem ser eticamente inatacáveis, e a Administração Pública deve otimizar as receitas necessárias a satisfazer as necessidades públicas (exige a boa administração).<sup>54</sup>

Tais princípios vinculam a Administração Pública à observância das regras existentes no ordenamento jurídico, sob pena de invalidade de seus atos, agindo sempre com atenção à ética, à moral, e, ainda, desde que isso implique eficiência, não admitindo a prática de atos que serão insuscetíveis de prover o bem comum, que não atendam ao interesse público, que impliquem despesas desnecessárias e inúteis ainda que, formalmente, possam ser considerados legais. O dever de eficiência também foi previsto no art. 74, II, da CRFB:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

II - comprovar a legalidade e **avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal**, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

No caso concreto, a suposta receita tributária (que nunca existiu de fato e nem existirá, ante a iminência de extinção da entidade) visada seria custeada pela própria

---

<sup>53</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 104.

<sup>54</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 966 a 969.

União, pelo Estado, com repasse (se e quando ocorrer), proveniente das próprias contribuições à seguridade social, o que impede admitir a existência de alguma eficiência ou finalidade pública em tal exigência. Pelo contrário, gerará despesas inúteis à União, pois cobrará de um lado para repassar com a outra mão.

Perceba Excelência: a Ré União, juntamente com o Estado do RS (juntamente com a sociedade gaúcha) impõe à ASCAR obrigação de prestar os serviços de assistência social à população rural, e, paralelamente, lhe exige as contribuições destinadas a custear esta própria atividade, e a Ré União exige da população gaúcha contribuição social destinada ao custeio de tais atividades e tem a obrigação de aplicar tais receitas na forma prevista (art. 167, IV, da CRFB).

Cabe à Ré União agir com base no dever de eficiência, como prevê expressamente o Decreto-lei 200/67, quando dispõe:

Art. 92. Com o **objetivo de obter maior economia operacional e racionalizar a execução da programação financeira de desembolso**, o Ministério da Fazenda promoverá a unificação de recursos movimentados pelo Tesouro Nacional através de sua Caixa junto ao agente financeiro da União.

Art. 93. **Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo** na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Sabe-se que a atividade fazendária é vinculada (art. 5º, II, 37, caput, e 150, I, da CRFB e arts. 3º e 142 do CTN), devendo observar os limites fixados pelo ordenamento jurídico na execução de suas funções arrecadatórias, dentre os quais buscar a verdade material (princípio da verdade material ou real decorrente do princípio da legalidade), identificar a verdade dos fatos, inclusive no que tange às decisões administrativas e custeio das atividades. Este é o sentido da doutrina de Odete Medauar, citada por Marcos Vinicius Neder e Maria Teresa Martínez López:

... o princípio da verdade material ou real, vinculado ao princípio da oficialidade, exprime que a Administração deve tomar decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos sujeitos. Para tanto, **tem o direito o dever de carrear para o expediente todos os dados, informações,**

documentos a respeito da matéria tratada, sem estar jungida aos aspectos considerados pelo sujeitos.<sup>55</sup>

Por fim, o art. 5º da LICC dispõe que o Juiz aplicará a lei atentando para os fins sociais desta e as exigências do bem comum, **inclusive com condições de extinguir o crédito tributário diante do caso concreto (art. 156, X, do CTN)**. A própria Constituição reconhece em regra geral que há casos em que, por não estarem presentes as condições demonstrativas de capacidade contributiva (leia-se de contribuir com as despesas públicas), as contribuições sociais e previdenciárias não serão exigidas (art. 195, par. 7º, da CRFB).<sup>56</sup>

O art. 108 do CTN é expresso no sentido de que as autoridades deverão observar os princípios gerais do direito tributário e do direito público, pois as regras que fixam os efeitos tributários das relações não podem ser consideradas sem atenção às demais regras do ordenamento jurídico (não há direito, sem contextualização das regras do ordenamento).

O CTN também prevê em seu artigo 140 que o crédito tributário regularmente inscrito pode ter sua exigibilidade excluída, tal como ocorre com sua extinção por força de ordem judicial. Prevê, ainda, que a legislação disporá sobre situações onde a própria autoridade administrativa poderá remir o crédito tributário diante da situação econômica do sujeito passivo (como, por exemplo, incapacidade contributiva), ou diante de **considerações de equidade**, dado as características pessoais ou materiais do caso, como é o caso da real ilegitimidade passiva da ASCAR na relação tributária de contribuições destinadas ao custeio da seguridade social (art. 172, I e IV, do CTN).

O CTN prevê que, diante de certas peculiaridades concretas, a própria fiscalização poderia deixar de exigir o crédito tributário, demonstrando a consciência de que existem casos excepcionais, não previstos em lei, cuja análise concreta demonstraria um total descalabro, uma total incoerência na exigência do crédito tributário, porque, diante

---

<sup>55</sup> NEDER, Marcos Vinicius. LÓPEZ, María Teresa Martínez. *Processo administrativo fiscal federal comentado*. 3ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 78.

<sup>56</sup> § 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

deles, a **finalidade pública** de auferir receita resta maculada, porque impõe uma obrigação que acaba por contrariar o interesse público de viabilizar receitas ao custeio dos serviços públicos ou simplesmente estimular e permitir a continuidade destes, enfim, porque cria igualdade entre desiguais. O prosseguimento dos efeitos dos atos atacados fulminará o princípio da continuidade dos serviços públicos, justamente aos necessitados.

Lembre-se que **“o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, em essência, consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das idéias de justiça, de equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positividade jurídica, inclusive a de nível constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico”**, e, com o máximo respeito, não há como entender que exista um mínimo de coerência, de justiça, de bom senso, de prudência, da moralidade, de eficiência nas exigências feitas pela Ré dela própria no exercício de suas políticas de assistência social, que conduziram a expropriação do patrimônio que ela própria constituiu para viabilizar a prestação de serviço público de extrema importância.<sup>57</sup>

A análise do art. 14 do CTN, também aponta outra ilegalidade da negativa do direito à imunidade, porque o §1º assim dispõe:

§ 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do artigo 9º, **a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.**

Ou seja, não poderia “revogar” o direito a imunidade, chamada equivocadamente de isenção, mas tão somente determinar a “suspensão”! Logo, outra regra violada pelos atos atacados. Este é o entendimento do **Ministro Pedro Soares Muñoz**, quando já aposentado do Supremo Tribunal Federal:

1.6 Na eventualidade do descumprimento das disposições estatutárias, que adotaram as exigências dos ns. I, II e III do art. 14 do CTN, a sanção consistirá, no magistério de Baleeiro, em suspender a autoridade o gozo da imunidade fiscal. **Não a de cassá-la**

---

<sup>57</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 181.

**definitivamente.** O ato é da competência administrativa, mas **comporta o controle judicial da legalidade das sanções e de sua aplicação quanto a forma, limites, competência e observância dos dispositivos aplicáveis.**<sup>58</sup>

No mesmo sentido a lição de **Humberto Ávila:**

À autoridade administrativa é vedado cassar a imunidade. O que a autoridade administrativa pode é comprovar o não-preenchimento dos requisitos por essa ou aquela entidade. Ela não pode “tirar” a imunidade tributária de uma instituição de educação e assistência social indefinidamente.<sup>59</sup>

A consequência é que, novamente, há ilegalidade do objeto, porque os atos em questão violaram tais regras do ordenamento jurídico pátrio, ensejando a declaração de sua nulidade, pois ao invés de “suspender” o direito a imunidade, “revogou”!

Enfim, tudo isto demonstra a total nulidade dos atos atacados a ensejar a procedência da ação, seja no plano formal, seja no plano material.

#### **5.4. CONTRARIEDADE À MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

A análise dos fatos e do ordenamento jurídico realizada acima demonstrou que houve a “revogação” do direito a imunidade da ASCAR (e, portanto, da própria União que dela participa), sem sequer “ato administrativo decisório”, sem processo administrativo, sem análise das provas que demonstram a total improcedência de alegações de um “relatório”, e que o próprio Ministro da Previdência Social posteriormente ao caso dos autos expediu Portaria determinando a declaração de nulidade de casos análogos, porém, como no caso dos autos havia sido lavrado auto de infração logo no dia seguinte ao do recebimento do “ofício”, foi mantida a exigência.

Também vimos que o CNAS proferiu decisão em processo administrativo, omitindo voto de um relator, escondendo-o dos Conselheiros, manipulando um julgamento, para cassar o direito da ASCAR (e, portanto, da própria União que dela participa) ao

---

<sup>58</sup> MUÑOZ, Pedro Soares. Imunidade tributária. Instituição de assistência social. *Revista de Direito Tributário*, ano 9 n. 34. São Paulo: RT, 1985, p. 100.

<sup>59</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 229.

certificado de entidade beneficente de assistência social, na pendência de uma operação força tarefa de cunho exclusivamente “arrecadatório”.

Em função disto, mesmo que, por extremo amor à dialética, fosse possível admitir que tais atos observaram regras e princípios que formam o ordenamento jurídico pátrio, ainda assim seriam totalmente ilegítimos, pois tais peculiaridades os qualificam juridicamente como “imorais” administrativamente, ensejando o ajuizamento de ação popular, nos termos do art. 5º, LXXIII, da CRFB.

Isto porque uma lei pode ser cumprida moral ou imoralmente, consoante José Afonso da Silva:

...Quando sua execução é feita, por exemplo, deliberadamente com intuito de prejudicar ou de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato *formalmente* legal, mas *materialmente* comprometido com a moralidade administrativa.<sup>60</sup>

A Constituição fixa no caput do art. 37, como princípio que deve nortear a conduta dos agentes da Administração Pública o princípio da “moralidade”, tal como também foi previsto pelo art. 2º da Lei 9.784/99, nos seguintes termos:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, **moralidade**, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

**IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;**

Hely Lopes Meirelles leciona sobre o princípio da moralidade administrativa expondo:

O certo é que a *moralidade* do ato administrativo juntamente com a sua *legalidade* e *finalidade*, além da sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade, sem os quais toda atividade pública será ilegítima. Já disse notável Jurista luso – Antônio José Brandão – que **‘a atividade dos administradores, além de traduzir a vontade do obter o máximo de eficiência administrativa, terá ainda de corresponder à vontade constante de viver honestamente, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhe pertence** – princípios de Direito Natural já lapidarmente formulados pelos jurisconsultos romanos. À luz dessas idéias, tanto **infringe a moralidade administrativa o**

---

<sup>60</sup> SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 172.

**administrador** que, para atuar, foi determinado por fins imorais ou desonestos como aquele **que desprezou a ordem institucional e, embora movido pelo zelo profissional, invade a esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio confiado à sua guarda.** Em ambos os casos, **os seus atos são infiéis à idéia que tinha de servir, pois violam o equilíbrio que deve existir entre todas as funções, ou, embora mantendo ou aumentando o patrimônio gerido, desviam-no do fim institucional, que é o de concorrer para a criação do bem comum**.<sup>61</sup>

No primeiro dos atos atacados, mesmo ciente das regras que determinam a existência de “ato decisório”, que determinam a produção de provas, a existência de processo administrativo, da concessão do direito ao contraditório e exercício da ampla defesa, mesmo ciente do entendimento do próprio Ministério da Previdência e Assistência Social de que a conduta adotada é “nula”, ilegítima, manteve-se o ato contra a ASCAR tão somente porque já tinham lavrados autos de infrações e agora não podem abrir mão de receita, num inequívoco desvio de finalidade, numa inequívoca conduta imoral.

Diga-se o mesmo em relação à decisão do CNAS, na omissão do voto do verdadeiro relator. A imoralidade é inquestionável.

Em decorrência do princípio da moralidade, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona:

Não haverá indevida intromissão judicial na correção do ato administrativo se o critério ou opção do administrador houverem sido **logicamente insustentáveis, desarrazoados, manifestamente impróprios ante ao plexo de circunstâncias reais envolvidas,** resultando por isso na eleição de providência desencontrada com a finalidade legal a que o ato deveria servir.<sup>62</sup>

Marcelo Caetano exemplifica desvio de poder ao abordar a moralidade administrativa, da seguinte forma:

Haverá desvio de poder quando as faculdades discricionárias da polícia destinadas a assegurar, por exemplo, a sanidade pública sejam usadas com o fim exclusivo de obter receitas pecuniárias para um serviço administrativo; ou quando a competência discricionária disciplinar seja exercida não para melhorar o serviço, mas para dar satisfação

---

<sup>61</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 88.

<sup>62</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Controle judicial dos atos administrativos. *Revista de Direito Público*. v. 65. São Paulo: RT, janeiro-março de 1983, p. 37.

à opinião pública alarmada com certos fatos nele ocorridos e que **resultaram da sua desorganização**.<sup>63</sup>

No caso dos autos, com o máximo respeito, ambos os casos demonstram a conduta desarrazoada, imprópria, desconexa com os fatos reais, com o intuito meramente arrecadatário. A União, num momento age criando a ASCAR para exercer assistência social, e, para viabilizar isto, decide criar a Secretaria Executiva, remunerando o Secretário Executivo e seus Adjuntos (todos empregados); em outro momento, considera tal conduta supostamente contrária à legislação, revogando a “imunidade” e cancelando o CEBAS de forma totalmente canhestra, configurando “imoralidade administrativa”, como leciona Rodolfo de Camargo Mancuso:

... uma dada conduta ou deliberação político-administrativa pode se mostrar compatível com os interesses fiscais, financeiros, orçamentários, ou programáticos do Estado-Administrador, e, no entanto, ser insustentável sob o prisma da moralidade, aí revelando uma *descoincidência* entre os valores “interesse público” e “interesse fazendário”.<sup>64</sup>

E, pisme Vossa Excelência, pois no caso dos autos a confusão feita pela União é tamanha, que há uma “descoincidência até mesmo no plano do “interesse fazendário”.

Primeiro, porque a União, juntamente com o Estado do Rio Grande do Sul tem o dever de custear as atividades da ASCAR, isto é, a exigência só acarretará a necessidade de mais receitas para cobrir o custo e a própria União terá que custeá-la.

Segundo, porque nunca cobrou e nem tais valores fizeram diferença no orçamento ou exercício das atividades da União.

Terceiro, porque se assim não entender e der prosseguimento somente à exigência totalmente infundada, não obterá nenhum êxito, pois o singelo patrimônio da ASCAR será liquidado primeiramente para custear as obrigações trabalhistas, não restando valor algum à União.

---

<sup>63</sup> CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 179.

<sup>64</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 6ª ed. São Paulo: RT, 2009, p. 134.

Quarto, e, principalmente, a União terá que arcar então sozinha com os custos de formação de pessoas e know-how que a ASCAR possui, forjado desde 1955, assim como com o custo da situação vexatória de por fim à atividade da ASCAR a partir de uma decisão que ela própria tomou quando decidiu criar o cargo de Secretário-Executivo e seus adjuntos e remunerá-los.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça confirma tal entendimento, conforme se observa na ementa que segue a partir de voto da lavra do Min. José Delgado:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. DESOBEDIÊNCIA AOS DITAMES LEGAIS. CONTRATO DE QUANTIA VULTOSA. DESIGNAÇÃO DA MODALIDADE "TOMADA DE PREÇOS" NO LUGAR DE "CONCORRÊNCIA PÚBLICA". INSERÇÃO NO EDITAL DE CLÁUSULAS RESTRITIVAS DO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME E ESTABELECIMENTO DE CLÁUSULAS QUE PERMITIRAM PREFERÊNCIAS E DISTINÇÕES INJUSTIFICADAS. DESVIRTUAMENTO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE OS LICITANTES. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE ADMINISTRATIVAS. LESÃO AO ERÁRIO PÚBLICO CONFIGURADA. NULIDADE. PRESERVAÇÃO DO POSICIONAMENTO DO JULGADO DE SEGUNDO GRAU.

1. **O que deve inspirar o administrador público é a vontade de fazer justiça para os cidadãos sendo eficiente para com a própria administração, e não o de beneficiar-se. O cumprimento do princípio da moralidade, além de se constituir um dever do administrador, apresenta-se como um direito subjetivo de cada administrado. Não satisfaz às aspirações da Nação a atuação do Estado de modo compatível apenas com a mera ordem legal, exige-se muito mais: necessário se torna que a administração da coisa pública obedeça a determinados princípios que conduzam à valorização da dignidade humana, ao respeito à cidadania e à construção de uma sociedade justa e solidária.**

2. A elevação da dignidade do princípio da moralidade administrativa a nível constitucional, embora desnecessária, porque no fundo o Estado possui uma só personalidade, que é a moral, consubstancia uma conquista da Nação que, incessantemente, por todos os seus segmentos, estava a exigir uma providência mais eficaz contra a prática de atos administrativos violadores desse princípio.

3. A ação popular protege interesses não só de ordem patrimonial como, também, de ordem moral e cívica. **O móvel, pois, da ação popular não é apenas restabelecer a legalidade, mas também punir ou reprimir a imoralidade administrativa.** Nesse duplo fim vemos a virtude desse singular meio jurisdicional, de evidente valor educativo (Rafael Bielsa, "A Ação Popular e o Poder Discricionário da Administração", RDA 38/40).

4. As alegativas de afronta ao teor do parágrafo único do art. 49 do DL 2.300/86 e do parágrafo único do art. 59 da Lei 8.666/93 não merecem vingar. A nulidade da licitação ou do contrato só não poderia ser oposta aos recorrentes se agissem impulsionados pela boa-fé. No caso, vislumbra-se que houve concorrência dos mesmos, pelas condutas descritas, para a concretização do ato de forma viciada, ou seja, com o seu conhecimento. Há de ser prontamente rechaçada a invocação de que a Administração se beneficiou dos serviços

prestados, porquanto tornou públicos os atos oficiais do Município no período da contratação, de modo a não se permitir a perpetração do enriquecimento ilícito. A indenização pelos serviços realizados pressupõe tenha o contratante agido de boa-fé, o que não ocorreu na hipótese. Os recorrentes não são terceiros de boa-fé, pois participaram do ato, beneficiando-se de sua irregularidade. O que deve ser preservado é o interesse de terceiros que de qualquer modo se vincularam ou contrataram com a Administração em razão do serviço prestado.

5. O dever da Administração Pública em indenizar o contratado só se verifica na hipótese em que este não tenha concorrido para os prejuízos provocados. O princípio da proibição do enriquecimento ilícito tem suas raízes na equidade e na moralidade, não podendo ser invocado por quem celebrou contrato com a Administração violando o princípio da moralidade, agindo com comprovada má-fé.

6. Recursos especiais improvidos. (REsp 579541/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2004, DJ 19/04/2004, p. 165)

Por isso, para findar, os Autores da ação evocam aqui a lição atribuída à filósofa russo-americana Ayn Rand, pois se a sociedade brasileira não estará totalmente condenada em caso da manutenção dos atos atacados, é certo que, no mínimo a população gaúcha por ela atendida estará desprovida de amparo jurídico, noutros termos, “condenada” justamente por aqueles que deveriam lhe preservar os “direitos sociais”:

“Quando você perceber que, para produzir, precisa obter a autorização de quem não produz nada; quando comprovar que o dinheiro flui para quem negocia não com bens, mas com favores; quando perceber que muitos ficam ricos pelo suborno e por influência, mais que pelo trabalho, e que as leis não nos protegem deles, mas, pelo contrário, são eles que estão protegidos de você; quando perceber que a corrupção é recompensada, e a honestidade se converte em auto-sacrifício; então poderá afirmar, sem temor de errar, que **sua sociedade está condenada**”.

O Poder Público legalmente constituído pela sociedade, mas que desconsidera regras, agindo contrariamente a legislação e a moralidade administrativa em detrimento daquela que ele deveria proteger, se não tiver sua conduta limitada pelo Poder Judiciário, conduzirá ao fim da sociedade, ao caos, à insegurança social, motivo pelo qual os Autores acreditam na proteção dos direitos coletivos aqui defendidos pelas autoridades competentes.

## 6. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA ou MEDIDA CAUTELAR

O art. 273 do CPC expressa que o Juiz pode antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida na inicial, mas condiciona o deferimento do pedido à existência de: (1) prova inequívoca dos fatos alegados (isto é, dificilmente haverá prova em sentido contrário); (2) haja verossimilhança da alegação (a versão dos fatos e o direito apontado dificilmente serão ruídos pela manifestação da outra parte); e, no caso, (3) haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação pelo advento tardio de sentença acatando a solicitação postulada (inciso I, parte final).

O art. 798 do CPC também dispõe que o juiz poderá determinar as medidas provisórias necessárias que julgar adequadas, quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação.

O requisito da **prova inequívoca** requer que haja prova documental de que os fatos, tal como narrados na inicial, não serão modificados ao longo do processo. Nas palavras do Min. Teori Albino Zavascki, “uma prova robusta, que, embora no âmbito de cognição sumária, aproxime, em segunda medida, o juízo de probabilidade do juízo de verdade”.<sup>65</sup>

No caso dos autos, a análise da legislação que define a assistência social, com atenção ao homem do campo, do pequeno agricultor e sua família, através de integração de políticas públicas, com participação direta e efetiva da ASCAR, devidamente cotejada com a prova documental existente relativa à constituição e às atividades da entidade, demonstra que há **verossimilhança nas alegações**.

Igual verossimilhança se verifica no tocante à “imoralidade administrativa”, bem como à nulidade do ato que culminou com a revogação da isenção (imunidade) e na

---

<sup>65</sup> ZAVASKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 76.  
Página 112 de 118

cassação do CEBAS da ASCAR perante o CNAS, por todas as razões expostas acima, às quais se reporta para evitar tautologia.

O **dano irreparável** ou de difícil reparação (ou, lesão grave ou de difícil reparação) se afigura cristalino, diante da evidência de que o prosseguimento de qualquer execução, com os atos expropriatórios que lhe são próprios, dizimará o patrimônio da ASCAR (constituído com recursos da própria União), desde 1955, principalmente o patrimônio imaterial, que é conjunto de seus servidores e população atendida com serviços sociais (e que só no ano de 2010 alcançou mais de 1 milhão de atendimentos). Com efeito, a dívida atribuída à ASCAR se aproxima da quantia de R\$1,5 bilhão e o patrimônio líquido da entidade é negativo.

Isto significa que o prosseguimento dos efeitos dos atos atacados implicará na extinção da ASCAR, na demissão de seus mais de 2 mil empregados, na cessação do atendimento de assistência social à população rural do Estado, conforme exposto pelo verdadeiro Relator da representação no CNAS feita pelo INSS (cujo relatório e voto foi omitido por representante do INSS numa inequívoca conduta imoral), o Sr. Luiz Antônio Adriano da Silva assim dispôs (fl. 339):

A cessação desses trabalhos provocaria inegavelmente a ruptura dessa estabilidade, jogando na marginalidade milhões de gaúchos, que não teriam outra opção senão engrossar os efetivos das brigadas dos trabalhadores rurais sem-terra ou se juntar ao cinturão de miséria, que se concentra na periferia das cidades.

A não concessão da antecipação de tutela, com suspensão dos efeitos dos atos atacados implicará na expropriação de bens e impedirá as atividades dos serviços públicos, como exposto, o que não pode ser admitido, consoante leciona **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**:

É precisamente essa afetação que fundamenta a indisponibilidade desses bens, com todos os demais corolários.

Com relação às autarquias e fundações públicas, essa conclusão que já era aceita pacificamente, ficou fora de dúvida com o novo Código Civil. Mas ela é também aplicável às entidades de direito privado, com relação aos seus bens afetados à prestação de serviços públicos.

É sabido que a Administração Pública está sujeita a uma série de princípios, dentre os quais o da continuidade dos serviços públicos. Se fosse possível às entidades da Administração Indireta, mesmo empresas públicas, sociedades de economia mista e concessionárias de serviços públicos, alienar livremente esses bens, ou se os mesmos pudessem ser penhorados, hipotecados, adquiridos por usucapião, haveria uma interrupção do serviço público. E o serviço é considerado público precisamente porque atende às necessidades essenciais da coletividade. Daí a impossibilidade da sua paralisação e daí a sua submissão a regime jurídico publicístico.

Por isso mesmo, entende-se que, se a entidade presta serviço público, os bens que estejam vinculados à prestação do serviço não podem ser objeto de penhora, ainda que a entidade tenha personalidade jurídica de direito privado.<sup>66</sup>

Alternativamente, caso V. Exa. entenda que a proteção necessária à ASCAR e, por consequência, ao patrimônio público riograndense, à população gaúcha por ela assistida, se enquadre mais adequadamente na figura processual da medida cautelar, nos termos do art. 798 do CPC, no sentido de assegurar o resultado útil da presente ação popular, os autores invocam a fungibilidade expressamente prevista no § 7º do art. 273 do CPC, para que resultem suspensos, pela via cautelar incidental, todos e quaisquer atos de prosseguimento executório, administrativos e judiciais, movidos contra a ASCAR tendo por fundamento as nulidades e a imoralidade aqui invocadas, bem como todos e quaisquer atos administrativos ou de administração que impliquem negativa de enquadramento da ASCAR na condição legal de entidade beneficente de assistência social, enquanto não dirimido o pleito judicial que ora se instala.

## 7. PEDIDOS

**Considerando que, “...a lei (e quando me refiro à lei, estou me reportando a todas as fontes do Direito, da legal à negocial) deve ser interpretada tanto retrospectiva como prospectivamente, isto é, como medida do que já ocorreu e ficou provado, e o imperativo de justiça que, a partir da sentença, deve valer no futuro. É a razão pela qual, hoje em dia, só serve a sociedade o magistrado que exerce criteriosamente suas atividades à luz das fontes e dos modelos do Direito, prolatando**

---

<sup>66</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 410.

***uma decisão que entrelace, com certeza e segurança, o passado ao futuro, a justiça pedida e a justiça outorgada***;<sup>67</sup>

Considerando todos os fatos e fundamentos expostos, e a necessidade de um processo, administrativo e judicial, “efetivo” (que não se confunde com “célere”, pois nada adianta ser célere, mas equivocado, injusto e desconexo com o ordenamento) a amparar o direito da sociedade gaúcha;<sup>68</sup>

Considerando que a sociedade gaúcha paga contribuições sociais que são arrecadadas pela União para o custeio da assistência social no Estado, para que preste tais serviços aos necessitados, o que inclui, necessariamente, o homem do campo, o pequeno agricultor e suas famílias no Rio Grande do Sul;

Considerando que é fato incontroverso que a continuidade dos efeitos dos atos atacados, mesmo eivados de total ilegalidade e totalmente “ímorais”, culminará na extinção da ASCAR (com expropriação de seu parco patrimônio para fazer primeiramente frente às obrigações trabalhistas de seus servidores) e na cessação da prestação de serviços de assistência social à população gaúcha;

PEDE a Vossa Excelência:

- a) **conceda o pedido de antecipação de tutela**, determinando a suspensão dos efeitos dos atos atacados, seja quanto a revogação da imunidade/isenção, seja quanto à expedição do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social à ASCAR, com fundamento no art. 273, I, do CPC;
- b) **alternativamente, conceda medida cautelar** para determinar a sustação de procedimentos executórios, administrativos e judiciais, originados dos

---

<sup>67</sup> REALE, Miguel. O judiciário a serviço da sociedade. *Revista de Direito Administrativo*. v. 202. Rio de Janeiro: Renovar, out/dez 1995, p. 68.

<sup>68</sup> TESCHEINER, José Maria Rosa. BAGGIO, Lucas Pereira. *Nulidades no processo civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 56.

mesmos atos aqui atacados, bem como idêntica suspensão dos efeitos desses atos, conforme pleiteado à letra 'a', supra, com fundamento no art. 798 do CPC e com vistas a garantir o resultado útil da presente ação;

- c) ao final, julgue a ação procedente esta ação coletiva popular para **decretar a nulidade dos atos atacados, ou sua anulação, nos termos do art. 2º e 3º da Lei 4.717/65, e, ainda, a violação à moralidade administrativa (nos termos do art. 5º, LXXIII, da CRFB)**, anulando todos os atos e efeitos decorrentes dos mesmos, com base nas razões de fato e fundamento expostas acima; e, por fim,
- d) condene os Réus, notadamente a União, ao pagamento das custas do processo, bem como com os honorários advocatícios por força da sucumbência.

## 8. REQUERIMENTOS

Requer a Vossa Excelência se digne de:

- a) determinar a citação da União por Oficial de Justiça, e, dos demais Réus, por edital, inclusive por força da impossibilidade de obtenção de seus endereços profissionais ou residenciais atuais, para que, querendo, contestem;
- b) determinar a intimação do representante do Ministério Público;
- e) deferir a produção de todas as provas admitidas em direito, em especial a **prova de vistoria**, a **prova pericial** e a **prova testemunhal**, para confirmar a prova documental existente; e,

- f) defira a juntada dos títulos de eleitores dos Autores Pedro Jorge Simon, Alceu Barbosa Velho, Alexandre Duarte Lindenmeyer, Diógenes Basegio, Gerson Burmann, José Antônio Junior Frozza Paladini, Miriam Paz Garlez Marroni e Vergilio Frederico Perius, e a procuração e o Título de Eleitor do Autor Pedro Westphalen no prazo de 15 (quinze) dias.

Dá-se à causa o valor de R\$1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de reais).

Porto Alegre, 1º de novembro de 2011.

**Jorge Lutz Müller**  
OAB.RS 7.563

**Rodrigo Dalcin Rodrigues**  
OAB.RS 46.049

**Documentos anexos a petição inicial:**

1. Procurações e títulos de eleitor dos Autores;
2. CAGED de Setembro 2011;
3. Relatório de Atividades 2010;
4. Relatório da fiscalização do qual partiu o Ofício informando a revogação da isenção (imunidade);
5. Ofício informando a revogação da imunidade **INSS/GRAF/041/92**;
6. Certidão – Inexistência de despacho e processo administrativo;
7. CDA's da primeira execução;
8. Relatório "parcial" de débitos em litígio (expedido pela PGFN/RFB);
9. Ato praticado pelo CNAS;
10. Resolução 145/71 do MTPS;
11. Apresentação Brasil Sem Miséria;
12. Estudo do Senado sobre extensão rural;
13. Ata de criação da Ascar n. 01;
14. Certidão do cartório de Registro de Pessoas Jurídicas da Ascar;
15. Demonstrações contábeis do exercício de 2010;
16. Ata n. 4 do Conselho Superior da Ascar;
17. Ata n. 16 do Conselho Superior da Ascar;
18. Ata n. 21 do Conselho Superior da Ascar;

19. Ata n. 36 do Conselho Superior da Ascar;
20. Ata n. 38 do Conselho Superior da Ascar;
21. Resolução n. 13/72 da Junta Administrativa;
22. Resolução n. 29/74 da Junta Administrativa;
23. Resolução n. 56/80 da Junta Administrativa;
24. Protocolo de Atuação Conjunta da Ascar/Emater;
25. Ata n. 1 do Conselho Técnico Administrativo da Emater e Junta Administrativa da Ascar;
26. Ata da 3ª Reunião Conjunta;
27. Ata da 22ª Reunião Conjunta;
28. Convênio 06/2010- FPE 4484/2010 firmado pela Ascar com o Estado do RS;
29. Plano de Trabalho 10/10 a 09/11, referente ao programa ATER firmado com a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado;
30. Convênio firmado com o Município de Pelotas;
31. IN 02/69 – Exclui os empregados do conceito de Administrador/ Diretor;
32. Projeto Força Tarefa Filantropia;
33. Carteira de Trabalho, contrato de trabalho e rescisões de contrato de trabalho dos Secretários Executivos;
34. CAGED 1990;
35. Estatuto atual da ASCAR.

19/10/2011

CONSULTA AO EXTRATO DO DEVEDOR

08:00:13

Cat: (1-CNPJ 2-CEI 3-CPF 4-RG 5-NIT/PIS)

1 92773142000100

Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Usuario: 3 (1-Procuradoria 2-Administrativo 3-Ambos)

Todos os Tipos.. X 1-Outros Tipos..... 2-Nat. Nao Previdenciaria..

3-Arrematacao... 4-Sucumbencia..... 5-Contrib. Nao Repassada...

6-Trabalhista JT 7-Afericao Indireta 8-Solidariedade.....

Filial	Credito	Usu	Fase	RFB/PRC	Situacao	Valor Total	Tipo
0001-00	316760463	PRO	0691	19.200.800	IMPUG.EMBARGOS	6.942.648,53	1
0001-00	316760471	PRO	0691	19.200.800	IMPUG.EMBARGOS	989.866,01	1
0001-00	316760480	PRO	0691	19.200.800	IMPUG.EMBARGOS	26.680.952,99	1
0001-00	321139127	PRO	0691	19.200.800	IMPUG.EMBARGOS	3.553.626,91	1
0001-00	321139135	PRO	0691	19.200.800	IMPUG.EMBARGOS	83.963.543,32	1
0001-00	321139143	PRO	0691	19.200.800	IMPUG.EMBARGOS	144.336,50	1
0001-00	321139151	PRO	0915	19.200.800	EXTINCAO ACAA	**.*.*.*.*.*.*.*.*.*	1

325288313 Proximo Credito

XMIT

Existem mais creditos

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

19/10/2011

CONSULTA AO EXTRATO DO DEVEDOR

08:00:33

Cat: (1-CNPJ 2-CEI 3-CPF 4-RG 5-NIT/PIS)

1 92773142000100

Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Usuario: 3 (1-Procuradoria 2-Administrativo 3-Ambos)

Todos os Tipos.. X 1-Outros Tipos..... 2-Nat. Nao Previdenciaria..

3-Arrematacao... 4-Sucumbencia..... 5-Contrib. Nao Repassada...

6-Trabalhista JT 7-Afericao Indireta 8-Solidariedade.....

Filial	Credito	Usu	Fase	RFB/PRC	Situacao	Valor Total	Tipo
0001-00	325288313	PRO	0693	19.200.800	PERICIA	79.144,74	1
0001-00	325288321	PRO	0693	19.200.800	PERICIA	427.156,97	1
0001-00	325288330	PRO	0940	19.200.800	CR.LIQ.P/GUIA	**.*.*.*.*.*.*.*.*.*	5
0001-00	325288348	PRO	0693	19.200.800	PERICIA	96.505.469,81	1
0001-00	327787376	PRO	0693	19.200.800	PERICIA	72.585.554,90	1
0001-00	351562524	PRO	0624	19.200.800	PENH/REFOR.PEN	62.404.850,83	1
0001-00	351562532	PRO	0594	19.200.800	CITACAO DEVED.	2.952.173,03	1

351562540 Proximo Credito

XMIT

Existem mais creditos

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

19/10/2011

CONSULTA AO EXTRATO DO DEVEDOR

08:00:35

Cat: (1-CNPJ 2-CEI 3-CPF 4-RG 5-NIT/PIS)

1 92773142000100

Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Usuario: 3 (1-Procuradoria 2-Administrativo 3-Ambos)

Todos os Tipos.. X 1-Outros Tipos..... 2-Nat. Nao Previdenciaria..

3-Arrematacao... 4-Sucumbencia..... 5-Contrib. Nao Repassada...

6-Trabalhista JT 7-Afericao Indireta 8-Solidariedade.....

Filial	Credito	Usu	Fase	RFB/PRC	Situacao	Valor Total	Tipo
0001-00	351562540	PRO	0675	19.200.800	EMBAR.DEVEDOR	41.967,70	1
0001-00	356336956	PRO	0940	19.200.800	CR.LIQ.P/GUIA	**.*.*.*.*.*.*.*.*.*	1
0001-00	356336964	PRO	0940	19.200.800	CR.LIQ.P/GUIA	**.*.*.*.*.*.*.*.*.*	1
0001-00	356337006	PRO	0940	19.200.800	CR.LIQ.P/GUIA	**.*.*.*.*.*.*.*.*.*	1
0001-00	356337014	PRO	0940	19.200.800	CR.LIQ.P/GUIA	**.*.*.*.*.*.*.*.*.*	1
0001-00	365547158	PRO	0940	19.200.800	CR.LIQ.P/GUIA	**.*.*.*.*.*.*.*.*.*	1
0001-00	369418360	PRO	0535	19.200.800	AJUIZ/DISTRIB.	5.719.748,83	1

372455174 Proximo Credito

XMIT

Existem mais creditos

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

Cat: (1-CNPJ 2-CEI 3-CPF 4-RG 5-NIT/PIS)

1 92773142000100

Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Usuario: 3 (1-Procuradoria 2-Administrativo 3-Ambos)

Todos os Tipos.. X 1-Outros Tipos..... 2-Nat. Nao Previdenciaria..

3-Arrematacao... 4-Sucumbencia..... 5-Contrib. Nao Repassada...

6-Trabalhista JT 7-Afericao Indireta 8-Solidariedade.....

Filial	Credito	Usu	Fase	RFB/PRC	Situacao	Valor Total	Tipo
0001-00	372455174	PRO	0535	19.200.800	AJUIZ/DISTRIB.	478.356,85	1
0001-00	372455190	PRO	0535	19.200.800	AJUIZ/DISTRIB.	11.714,86	1
0001-00	372455212	PRO	0535	19.200.800	AJUIZ/DISTRIB.	117.147,54	1
0001-00	372455220	PRO	0535	19.200.800	AJUIZ/DISTRIB.	1.952,47	1
0001-00	372508146	PRO	0535	19.200.800	AJUIZ/DISTRIB.	1.121,29	5
0001-00	372508154	PRO	0535	19.200.800	AJUIZ/DISTRIB.	53.285,77	1
0001-00	372508162	PRO	0535	19.200.800	AJUIZ/DISTRIB.	4.818.750,74	1

372508170 Proximo Credito

XMIT

Existem mais creditos

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCREDEXT

PGF - PGFN - DATAPREV

CCREDEXT

DIVIDA ATIVA

19/10/2011

CONSULTA AO EXTRATO DO DEVEDOR

08:00:40

Cat: (1-CNPJ 2-CEI 3-CPF 4-RG 5-NIT/PIS)

1 92773142000100

Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Usuario: 3 (1-Procuradoria 2-Administrativo 3-Ambos)

Todos os Tipos.. X 1-Outros Tipos..... 2-Nat. Nao Previdenciaria..

3-Arrematacao... 4-Sucumbencia..... 5-Contrib. Nao Repassada...

6-Trabalhista JT 7-Afericao Indireta 8-Solidariedade.....

Filial	Credito	Usu	Fase	RFB/PRC	Situacao	Valor Total	Tipo
0001-00	372508170	PRO	0535	19.200.800	AJUIZ/DISTRIB.	22.561.610,62	1
0001-00	372508189	PRO	0535	19.200.800	AJUIZ/DISTRIB.	117.147,54	1
0001-00	372508197	PRO	0535	19.200.800	AJUIZ/DISTRIB.	5.634,59	1
0001-00	394979419	PRO	0535	19.200.800	AJUIZ/DISTRIB.	3.425.698,14	1
0001-00	351562559	ADM	****	19.001.010	BAIXADO POR D.	***.***.***,**	1
0001-00	351562567	ADM	****	19.001.010	BAIXADO POR D.	***.***.***,**	1
0001-00	356336948	ADM	****	19.001.010	AGUARDANDO EXP	231.348.581,35	1

356336980 Proximo Credito

XMIT

Existem mais processos

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCREDEXT

PGF - PGFN - DATAPREV

CCREDEXT

DIVIDA ATIVA

19/10/2011

CONSULTA AO EXTRATO DO DEVEDOR

08:00:44

Cat: (1-CNPJ 2-CEI 3-CPF 4-RG 5-NIT/PIS)

1 92773142000100

Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Usuario: 3 (1-Procuradoria 2-Administrativo 3-Ambos)

Todos os Tipos.. X 1-Outros Tipos..... 2-Nat. Nao Previdenciaria..

3-Arrematacao... 4-Sucumbencia..... 5-Contrib. Nao Repassada...

6-Trabalhista JT 7-Afericao Indireta 8-Solidariedade.....

Filial	Credito	Usu	Fase	RFB/PRC	Situacao	Valor Total	Tipo
0001-00	356336980	ADM	****	19.001.010	AGUARDANDO COM	22.034,92	1
0001-00	356336999	ADM	****	19.001.010	AGUARDANDO ANA	2.189.115,14	1
0001-00	371311578	ADM	****	19.001.010	AGUARDANDO ANA	116.150,42	1
0001-00	371311586	ADM	****	19.001.010	AGUARDANDO ANA	23.365,35	7
0001-00	371311594	ADM	****	19.001.010	AGUARDANDO ANA	31.850,73	7
0001-00	371311608	ADM	****	19.001.010	AGUARDANDO ANA	27.060,58	7
0001-00	371311616	ADM	****	19.001.010	BAIXADO POR LI	***.***.***,**	1

371311624 Proximo Credito

XMIT

Existem mais processos

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCREDEXT

PGF - PGFN - DATAPREV

CCREDEXT

DIVIDA ATIVA

19/10/2011

CONSULTA AO EXTRATO DO DEVEDOR

08:00:46

Cat: (1-CNPJ 2-CEI 3-CPF 4-RG 5-NIT/PIS)

Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Usuario: 3 (1-Procuradoria 2-Administrativo 3-Ambos)

Todos os Tipos.. X 1-Outros Tipos..... 2-Nat. Nao Previdenciaria..  
3-Arrematacao... 4-Sucumbencia..... 5-Contrib. Nao Repassada...  
6-Trabalhista JT 7-Afericao Indireta 8-Solidariedade.....

Filial	Credito	Usu	Fase	RFB/PRC	Situacao	Valor Total	Tipo
0001-00	371311624	ADM	****	19.001.010	AGUARDANDO ANA	86.026,47	1
0001-00	371311659	ADM	****	19.001.010	AGUARDANDO EXP	92.591.346,73	1
0001-00	371311667	ADM	****	19.001.010	AGUARDANDO ANA	66.855,31	5
0001-00	373322119	ADM	****	19.001.010	AGUARDANDO EXP	53.355,05	1
0001-00	373322127	ADM	****	19.001.010	AGUARDANDO EXP	24.683.245,48	1
0001-00	373322135	ADM	****	19.001.010	AGUARDANDO EXP	5.151.603,01	1

Proximo Credito Total (em Reais) 750.974.052,02  
XMIT

Fim da pesquisa atual

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

Credito: 316760463 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 1676046 18/11/1992 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 18/11/1992 Livro: 46 Folha: 067  
Dt. de Inscricao: 14/04/1998 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.000  
Periodo da Divida: 11/1991 a 12/1991 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 9800110712 Primeira Instancia  
Fase: 691 IMPUGNACAO AOS EMBARGOS Dt. da Fase: 22/03/2000

Principal:	1.427.945,66	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	1.151.134,73	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	4.363.568,14	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	6.942.648,53		
Honorarios:	694.264,85		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

Credito: 316760471 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 1676047 18/11/1992 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 01/11/1992 Livro: 46 Folha: 065  
Dt. de Inscricao: 14/04/1998 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.000  
Periodo da Divida: 11/1990 a 10/1991 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 9800110712 Primeira Instancia  
Fase: 691 IMPUGNACAO AOS EMBARGOS Dt. da Fase: 22/03/2000

Principal:	143.564,39	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	132.135,22	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	714.166,40	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	989.866,01		
Honorarios:	98.986,60		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

Credito: 316760480 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 1676048 19/11/1992 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 01/11/1992 Livro: 46 Folha: 063  
Dt. de Inscricao: 14/04/1998 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.000  
Periodo da Divida: 01/1992 a 10/1992 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 9800110712 Primeira Instancia  
Fase: 691 IMPUGNACAO AOS EMBARGOS Dt. da Fase: 22/03/2000

Principal:	5.864.583,02	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	3.518.749,82	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	17.297.620,15	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	26.680.952,99		
Honorarios:	2.668.095,29		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

Credito: 321139127 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 321139127 25/01/1995 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 01/01/1995 Livro: 46 Folha: 062  
Dt. de Inscricao: 14/04/1998 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.000  
Periodo da Divida: 13/1993 a 13/1993 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 9800110712 Primeira Instancia  
Fase: 691 IMPUGNACAO AOS EMBARGOS Dt. da Fase: 22/03/2000

Principal:	811.830,79	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	487.098,47	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	2.254.697,65	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	3.553.626,91		
Honorarios:	355.362,69		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:02:28

Credito: 321139135 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 321139135 25/01/1995 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 01/01/1995 Livro: 46 Folha: 061  
Dt. de Inscricao: 14/04/1998 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.000  
Periodo da Divida: 11/1992 a 11/1994 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 9800110712 Primeira Instancia  
Fase: 691 IMPUGNACAO AOS EMBARGOS Dt. da Fase: 22/03/2000

Principal:	19.167.379,93	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	11.500.427,96	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	53.295.735,43	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	83.963.543,32		
Honorarios:	8.396.354,33		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:02:33

Credito: 321139143 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 321139143 25/01/1995 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 01/01/1995 Livro: 46 Folha: 066  
Dt. de Inscricao: 14/04/1998 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.000  
Periodo da Divida: 11/1992 a 11/1994 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 9800110712 Primeira Instancia  
Fase: 691 IMPUGNACAO AOS EMBARGOS Dt. da Fase: 22/03/2000

Principal:	32.705,20	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	19.623,12	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	92.008,18	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	144.336,50		
Honorarios:	14.433,65		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:02:37

Credito: 321139151 CGC: 92.773.142/0001-00

Doc. de Origem.: 321139151 25/01/1995 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 01/01/1995 Livro: 46 Folha: 064  
Dt. de Inscricao: 14/04/1998 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.000  
Periodo da Divida: 01/1994 a 10/1994 PRC Tramitacao: 19.200.800

Fase: 915 EXTINCAO DA ACAO / CREDITO Dt. da Fase: 20/10/1999

Principal:	4.153,57	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	2.492,14	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	4.019,76	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	10.665,47		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 08/1999 em REAL			XMIT
J/H REFIS:		*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:02:49

Credito: 325288313 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 325288313 28/04/1997 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 01/04/1997 Livro: 45 Folha: 437  
Dt. de Inscricao: 25/03/1998 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.000  
Periodo da Divida: 12/1994 a 03/1997 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 003 Acao Jud: 9800115447 Primeira Instancia  
Fase: 693 PERICIA Dt. da Fase: 20/04/2007

Principal:	19.116,83	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	11.470,11	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	48.557,80	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	79.144,74		
Honorarios:	7.914,47		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado - J/H REFIS:		*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:02:53

Credito: 325288321 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 325288321 28/04/1997 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 01/04/1997 Livro: 45 Folha: 435  
Dt. de Inscricao: 25/03/1998 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.000  
Periodo da Divida: 12/1994 a 02/1997 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 003 Acao Jud: 9800115447 Primeira Instancia  
Fase: 693 PERICIA Dt. da Fase: 20/04/2007

Principal:	101.435,67	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	60.861,39	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	264.859,91	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	427.156,97		
Honorarios:	42.715,69		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado - J/H REFIS:		*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:02:56

Credito: 325288330 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 325288330 28/04/1997 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT

Fase: 940 CREDITO LIQUIDADADO POR GUIA Dt. da Fase: 31/03/1998

Principal:	1.013.746,52	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	608.247,88	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	661.369,89	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	2.283.364,29		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 03/1998 em REAL			XMIT
J/H REFIS:		*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:03:00

Credito: 325288348 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 325288348 28/04/1997 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 01/04/1997 Livro: 45 Folha: 436  
Dt. de Inscriçao: 25/03/1998 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.000  
Periodo da Divida: 12/1994 a 03/1997 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 003 Acao Jud: 9800115447 Primeira Instancia  
Fase: 693 PERICIA Dt. da Fase: 20/04/2007

Principal:	22.899.488,16	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	13.739.692,87	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	59.866.288,78	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	96.505.469,81		
Honorarios:	9.650.546,98		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:03:03

Credito: 327787376 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 31/03/1999 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 31/03/1999 Livro: 1 Folha: 174  
Dt. de Inscriçao: 01/12/2000 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.201.000  
Periodo da Divida: 02/1996 a 13/1998 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 003 Acao Jud: 200171000029771 Primeira Instancia  
Fase: 693 PERICIA Dt. da Fase: 10/11/2008

Principal:	20.622.468,05	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	8.250.047,01	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	43.713.039,84	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	72.585.554,90		
Honorarios:	725.855,54		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:03:07

Credito: 351562524 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 30/10/2000 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 30/10/2000 Livro: 3 Folha: 226  
Dt. de Inscriçao: 04/04/2002 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.201.000  
Periodo da Divida: 01/1999 a 09/2000 PRC Tramitacao: 19.200.800

Principal:	21.420.680,21	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	4.284.136,04	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	36.700.034,58	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	62.404.850,83		
Honorarios:	6.240.485,08		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED	PGF - PGFN - DATAPREV	CCRED
	DIVIDA ATIVA	
19/10/2011	CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO	08:03:09

Credito: 351562532 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem..: 30/10/2000 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
 Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 30/10/2000 Livro: 7 Folha: 360  
 Dt. de Inscricao: 09/05/2003 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.201.000  
 Periodo da Divida: 05/1998 a 09/2000 PRC Tramitacao: 19.200.800  
 Comarca: 19150 Vara: 001 Acao Jud: 200371000353777 Primeira Instancia  
 Fase: 594 CITACAO DO DEVEDOR Dt. da Fase: 10/02/2005

Principal:	887.273,35	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	491.409,08	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	1.573.490,60	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	2.952.173,03		
Honorarios:	295.217,30		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED	PGF - PGFN - DATAPREV	CCRED
	DIVIDA ATIVA	
19/10/2011	CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO	08:03:18

Credito: 351562540 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem..: 20/10/2000 AI - AUTO DE INFRACAO  
 Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 20/10/2000 Livro: 10 Folha: 274  
 Dt. de Inscricao: 20/02/2004 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.201.000  
 Periodo da Divida: 10/2000 a 10/2000 PRC Tramitacao: 19.200.800  
 Comarca: 19150 Vara: 001 Acao Jud: 200571000010810 Primeira Instancia  
 Fase: 675 EMBARGOS DO DEVEDOR Dt. da Fase: 28/03/2006

Principal:	41.967,70	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	0,00	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	0,00	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	41.967,70		
Honorarios:	4.196,77		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED	PGF - PGFN - DATAPREV	CCRED
	DIVIDA ATIVA	
19/10/2011	CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO	08:03:21

Credito: 356336956 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem..: 22/12/2005 AI - AUTO DE INFRACAO  
 Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 22/12/2005 Livro: 14 Folha: 051  
 Dt. de Inscricao: 17/11/2006 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.201.000  
 Periodo da Divida: 12/2005 a 12/2005 PRC Tramitacao: 19.200.800  
 Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 200771000057859 Primeira Instancia  
 Fase: 940 CREDITO LIQUIDADO POR GUIA Dt. da Fase: 03/11/2009

Principal:	1.222,10	E - Extrato	C - Compet. Credito
------------	----------	-------------	---------------------

Multa isolada: 0,00 R - End.Corr. V - Val Discriminados  
Multa de oficio: 0,00 H - Hist.Fase A - Acao Judicial  
Multa de mora: 0,00 S - Solidario P - Parcelamento  
Juros: 0,00 F - Fund. Legal  
Encargo legal: 0,00  
T o t a l: 1.322,10  
Honorarios: 66,10  
Valores atualizados p/ 11/2009 em REAL XMIT  
Credito Ajuizado - J/H REFIS: \*\*\*\*\*0,00

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:03:25

Credito: 356336964 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem..: 22/12/2005 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 22/12/2005 Livro: 14 Folha: 050  
Dt. de Inscricao: 17/11/2006 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.201.000  
Periodo da Divida: 12/2005 a 12/2005 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 200771000057859 Primeira Instancia  
Fase: 940 CREDITO LIQUIDADO POR GUIA Dt. da Fase: 03/11/2009

Principal: 13.220,95 E - Extrato C - Compet. Credito  
Multa isolada: 0,00 R - End.Corr. V - Val Discriminados  
Multa de oficio: 0,00 H - Hist.Fase A - Acao Judicial  
Multa de mora: 0,00 S - Solidario P - Parcelamento  
Juros: 0,00 F - Fund. Legal  
Encargo legal: 0,00  
T o t a l: 13.220,95  
Honorarios: 661,04  
Valores atualizados p/ 11/2009 em REAL XMIT  
Credito Ajuizado - J/H REFIS: \*\*\*\*\*0,00

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:03:28

Credito: 356337006 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem..: 22/12/2005 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 22/12/2005 Livro: 14 Folha: 049  
Dt. de Inscricao: 17/11/2006 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.201.000  
Periodo da Divida: 12/2005 a 12/2005 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 200771000057859 Primeira Instancia  
Fase: 940 CREDITO LIQUIDADO POR GUIA Dt. da Fase: 03/11/2009

Principal: 3.173,18 E - Extrato C - Compet. Credito  
Multa isolada: 0,00 R - End.Corr. V - Val Discriminados  
Multa de oficio: 0,00 H - Hist.Fase A - Acao Judicial  
Multa de mora: 0,00 S - Solidario P - Parcelamento  
Juros: 0,00 F - Fund. Legal  
Encargo legal: 0,00  
T o t a l: 3.173,18  
Honorarios: 158,65  
Valores atualizados p/ 11/2009 em REAL XMIT  
Credito Ajuizado - J/H REFIS: \*\*\*\*\*0,00

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:03:32

Credito: 356337014 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem..: 22/12/2005 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 22/12/2005 Livro: 14 Folha: 052  
Dt. de Inscricao: 17/11/2006 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.201.000  
Periodo da Divida: 12/2005 a 12/2005 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 200771000057859 Primeira Instancia  
Fase: 940 CREDITO LIQUIDADO POR GUIA Dt. da Fase: 03/11/2009

Principal: 1.322,10 E - Extrato C - Compet. Credito  
Multa isolada: 0,00 R - End.Corr. V - Val Discriminados  
Multa de oficio: 0,00 H - Hist.Fase A - Acao Judicial

Juros: 0,00 F - Fund. Legal  
Encargo legal: 0,00  
T o t a l: 1.322,10  
Honorarios: 66,10  
Valores atualizados p/ 11/2009 em REAL XMIT  
Credito Ajuizado - J/H REFIS: \*\*\*\*\*0,00

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:03:36

Credito: 365547158 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem..: 15/10/2009 DCGO - LDCG / DCG ONLINE  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 15/10/2009 Livro: 19 Folha: 374  
Dt. de Inscricao: 29/04/2010 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.800  
Periodo da Divida: 06/2009 a 06/2009 PRC Tramitacao: 19.200.800

Fase: 940 CREDITO LIQUIDADO POR GUIA Dt. da Fase: 30/06/2010

Principal: 35.281,38 E - Extrato C - Compet. Credito  
Multa isolada: 0,00 R - End.Corr. V - Val Discriminados  
Multa de officio: 0,00 H - Hist.Fase A - Acao Judicial  
Multa de mora: 7.056,28 S - Solidario P - Parcelamento  
Juros: 2.783,70 F - Fund. Legal  
Encargo legal: 0,00  
T o t a l: 45.121,36  
Honorarios: 0,00  
Valores atualizados p/ 06/2010 em REAL XMIT  
J/H REFIS: \*\*\*\*\*0,00

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:03:39

Credito: 369418360 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem..: 15/08/2010 DCGB - DCG BATCH  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 15/08/2010 Livro: 24 Folha: 020  
Dt. de Inscricao: 02/10/2010 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.800  
Periodo da Divida: 08/2009 a 01/2010 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 50258160420114047100 Primeira Instancia  
Fase: 535 AJUIZAMENTO / DISTRIBUICAO Dt. da Fase: 28/06/2011

Principal: 3.427.179,67 E - Extrato C - Compet. Credito  
Multa isolada: 0,00 R - End.Corr. V - Val Discriminados  
Multa de officio: 0,00 H - Hist.Fase A - Acao Judicial  
Multa de mora: 685.435,94 S - Solidario P - Parcelamento  
Juros: 653.841,75 F - Fund. Legal  
Encargo legal: 953.291,47  
T o t a l: 5.719.748,83  
Honorarios: 0,00  
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL XMIT  
Credito Ajuizado - J/H REFIS: \*\*\*\*\*0,00

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

Credito: 372455174 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem...: 08/04/2010 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 08/04/2010 Livro: 33 Folha: 374  
Dt. de Inscricao: 09/04/2011 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.800  
Periodo da Divida: 04/2010 a 04/2010 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 50258160420114047100 Primeira Instancia  
Fase: 535 AJUIZAMENTO / DISTRIBUICAO Dt. da Fase: 28/06/2011

Principal:	345.643,55	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	0,00	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	52.987,16	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	79.726,14		
T o t a l:	478.356,85		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado - J/H REFIS:		*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

Credito: 372455190 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem...: 08/04/2010 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 08/04/2010 Livro: 33 Folha: 375  
Dt. de Inscricao: 09/04/2011 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.800  
Periodo da Divida: 04/2010 a 04/2010 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 50258160420114047100 Primeira Instancia  
Fase: 535 AJUIZAMENTO / DISTRIBUICAO Dt. da Fase: 28/06/2011

Principal:	8.464,74	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	0,00	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	1.297,64	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	1.952,48		
T o t a l:	11.714,86		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado - J/H REFIS:		*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

Credito: 372455212 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem...: 08/04/2010 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 08/04/2010 Livro: 33 Folha: 393  
Dt. de Inscricao: 16/04/2011 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.800  
Periodo da Divida: 04/2010 a 04/2010 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 50258160420114047100 Primeira Instancia  
Fase: 535 AJUIZAMENTO / DISTRIBUICAO Dt. da Fase: 28/06/2011

Principal:	84.646,62	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	0,00	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	12.976,33	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	19.524,59		
T o t a l:	117.147,54		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado - J/H REFIS:		*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

Credito: 372455220 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 08/04/2010 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 08/04/2010 Livro: 33 Folha: 394  
Dt. de Inscricao: 16/04/2011 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.800  
Periodo da Divida: 04/2010 a 04/2010 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 50258160420114047100 Primeira Instancia  
Fase: 535 AJUIZAMENTO / DISTRIBUICAO Dt. da Fase: 28/06/2011

Principal:	1.410,79	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	0,00	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	216,27	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	325,41		
T o t a l:	1.952,47		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado - J/H REFIS:		*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:05:19

Credito: 372508146 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 08/04/2010 AIOP - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 5 Dt. Cadastramento: 08/04/2010 Livro: 33 Folha: 424  
Dt. de Inscricao: 18/04/2011 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.800  
Periodo da Divida: 09/2007 a 10/2007 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 50258160420114047100 Primeira Instancia  
Fase: 535 AJUIZAMENTO / DISTRIBUICAO Dt. da Fase: 28/06/2011

Principal:	419,89	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	335,91	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	178,61	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	186,88		
T o t a l:	1.121,29		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado - J/H REFIS:		*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:05:22

Credito: 372508154 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 08/04/2010 AIOP - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 08/04/2010 Livro: 33 Folha: 376  
Dt. de Inscricao: 09/04/2011 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.800  
Periodo da Divida: 07/2007 a 12/2007 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 50258160420114047100 Primeira Instancia  
Fase: 535 AJUIZAMENTO / DISTRIBUICAO Dt. da Fase: 28/06/2011

Principal:	19.964,48	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	15.971,58	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	8.468,75	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	8.880,96		
T o t a l:	53.285,77		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado - J/H REFIS:		*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:05:25

Credito: 372508162 CGC: 92.773.142/0001-00

Doc. de Origem...: 08/04/2010 AIOP - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 08/04/2010 Livro: 33 Folha: 377  
Dt. de Inscricao: 09/04/2011 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.800  
Periodo da Divida: 07/2007 a 13/2007 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 50258160420114047100 Primeira Instancia  
Fase: 535 AJUIZAMENTO / DISTRIBUICAO Dt. da Fase: 28/06/2011

Principal:	1.805.912,37	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	1.444.729,90	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	764.983,35	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	803.125,12		
T o t a l:	4.818.750,74		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:05:37  
Credito: 372508170 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem...: 08/04/2010 AIOP - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 08/04/2010 Livro: 33 Folha: 378  
Dt. de Inscricao: 09/04/2011 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.800  
Periodo da Divida: 07/2007 a 13/2007 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 50258160420114047100 Primeira Instancia  
Fase: 535 AJUIZAMENTO / DISTRIBUICAO Dt. da Fase: 28/06/2011

Principal:	8.455.322,15	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	6.764.257,73	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	3.581.762,30	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	3.760.268,44		
T o t a l:	22.561.610,62		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:05:41  
Credito: 372508189 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem...: 08/04/2010 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 08/04/2010 Livro: 22 Folha: 458  
Dt. de Inscricao: 31/08/2010 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.800  
Periodo da Divida: 04/2010 a 04/2010 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 50258160420114047100 Primeira Instancia  
Fase: 535 AJUIZAMENTO / DISTRIBUICAO Dt. da Fase: 28/06/2011

Principal:	84.646,62	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	0,00	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	12.976,33	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	19.524,59		
T o t a l:	117.147,54		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado	- J/H REFIS:	*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:05:44  
Credito: 372508197 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem...: 08/04/2010 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 08/04/2010 Livro: 33 Folha: 378

Dt. de Inscriçao: 09/04/2011 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.800  
Periodo da Divida: 04/2010 a 04/2010 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 50258160420114047100 Primeira Instancia  
Fase: 535 AJUIZAMENTO / DISTRIBUICAO Dt. da Fase: 28/06/2011

Principal:	4.071,35	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	0,00	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	624,14	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	939,10		
T o t a l:	5.634,59		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado - J/H REFIS:		*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:05:47  
Credito: 394979419 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 19/12/2010 DCGB - DCG BATCH  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 19/12/2010 Livro: 31 Folha: 385  
Dt. de Inscriçao: 05/03/2011 RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.: 19.200.800  
Periodo da Divida: 02/2010 a 05/2010 PRC Tramitacao: 19.200.800  
Comarca: 19150 Vara: 002 Acao Jud: 50258160420114047100 Primeira Instancia  
Fase: 535 AJUIZAMENTO / DISTRIBUICAO Dt. da Fase: 28/06/2011

Principal:	2.104.132,14	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	420.826,42	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	329.789,89	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	570.949,69		
T o t a l:	3.425.698,14		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito Ajuizado - J/H REFIS:		*****0,00	

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:05:50  
Credito: 351562559 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 20/10/2000 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: Dt. Cadastramento: 20/10/2000 Livro: Folha:  
Dt. de Inscriçao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 10/2000 a 10/2000 PRC Tramitacao:

Fase: BAIXADO POR D.N. Dt. da Fase:

Principal:	0,00	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	0,00	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	0,00	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	0,00		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 06/2002 em REAL			XMIT
Credito nao inscrito em Divida Ativa			

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:05:54  
Credito: 351562567 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 20/10/2000 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: Dt. Cadastramento: 20/10/2000 Livro: Folha:  
Dt. de Inscriçao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 10/2000 a 10/2000 PRC Tramitacao:

Fase: BAIXADO POR D.N.

Dt. da Fase:

Principal:	0,00	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	0,00	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	0,00	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	0,00		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 08/2001 em REAL			XMIT
Credito nao inscrito em Divida Ativa			

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED	PGF - PGFN - DATAPREV	CCRED
	DIVIDA ATIVA	
19/10/2011	CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO	08:05:57

Credito: 356336948 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 22/12/2005 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 22/12/2005 Livro: Folha:  
Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 07/2000 a 05/2005 PRC Tramitacao:

Fase: AGUARDANDO EXPEDICAO DO ACORDAO Dt. da Fase:

Principal:	91.112.831,37	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	36.445.132,54	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	103.790.617,44	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	231.348.581,35		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
J/H REFIS: *****0,00			

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED	PGF - PGFN - DATAPREV	CCRED
	DIVIDA ATIVA	
19/10/2011	CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO	08:06:06

Credito: 356336980 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 22/12/2005 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 22/12/2005 Livro: Folha:  
Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 12/2005 a 12/2005 PRC Tramitacao:

Fase: AGUARDANDO COMUNICACAO DO ACORDAO AO CON Dt. da Fase:

Principal:	0,00	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	22.034,92	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	0,00	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	24.238,41		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
J/H REFIS: *****0,00			

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED	PGF - PGFN - DATAPREV	CCRED
	DIVIDA ATIVA	
19/10/2011	CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO	08:06:10

Credito: 356336999 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 22/12/2005 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 22/12/2005 Livro: Folha:  
Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 12/2005 a 12/2005 PRC Tramitacao:

Fase: AGUARDANDO ANALISE PARA RECURSO Dt. da Fase:

Multa isolada: 0,00 R - End.Corr. V - Val Discriminados  
Multa de oficio: 0,00 H - Hist.Fase A - Acao Judicial  
Multa de mora: 2.189.115,14 S - Solidario P - Parcelamento  
Juros: 0,00 F - Fund. Legal  
Encargo legal: 0,00  
T o t a l: 2.408.026,65  
Honorarios: 0,00  
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL XMIT  
J/H REFIS: \*\*\*\*\*0,00

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:06:13

Credito: 371311578 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 26/12/2007 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 26/12/2007 Livro: Folha:  
Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 05/2005 a 13/2006 PRC Tramitacao:

Fase: AGUARDANDO ANALISE PARA EXPEDICAO DA D.N Dt. da Fase:

Principal: 57.853,71 E - Extrato C - Compet. Credito  
Multa isolada: 0,00 R - End.Corr. V - Val Discriminados  
Multa de oficio: 0,00 H - Hist.Fase A - Acao Judicial  
Multa de mora: 17.356,16 S - Solidario P - Parcelamento  
Juros: 40.940,55 F - Fund. Legal  
Encargo legal: 0,00  
T o t a l: 116.150,42  
Honorarios: 0,00  
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL XMIT  
Credito nao inscrito em Divida Ativa

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:06:16

Credito: 371311586 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 26/12/2007 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 7 Dt. Cadastramento: 26/12/2007 Livro: Folha:  
Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 01/2007 a 06/2007 PRC Tramitacao:

Fase: AGUARDANDO ANALISE PARA EXPEDICAO DA D.N Dt. da Fase:

Principal: 13.108,40 E - Extrato C - Compet. Credito  
Multa isolada: 0,00 R - End.Corr. V - Val Discriminados  
Multa de oficio: 0,00 H - Hist.Fase A - Acao Judicial  
Multa de mora: 3.932,51 S - Solidario P - Parcelamento  
Juros: 6.324,44 F - Fund. Legal  
Encargo legal: 0,00  
T o t a l: 23.365,35  
Honorarios: 0,00  
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL XMIT  
Credito nao inscrito em Divida Ativa

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:06:19

Credito: 371311594 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 26/12/2007 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 7 Dt. Cadastramento: 26/12/2007 Livro: Folha:  
Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 05/2005 a 06/2007 PRC Tramitacao:

Fase: AGUARDANDO ANALISE PARA EXPEDICAO DA D.N Dt. da Fase:

Principal: 17.334,83 E - Extrato C - Compet. Credito  
Multa isolada: 0,00 R - End.Corr. V - Val Discriminados  
Multa de oficio: 0,00 H - Hist.Fase A - Acao Judicial

Juros: 9.315,41 F - Fund. Legal  
Encargo legal: 0,00  
T o t a l: 31.850,73  
Honorarios: 0,00  
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL XMIT  
Credito nao inscrito em Divida Ativa

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:06:22

Credito: 371311608 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 26/12/2007 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 7 Dt. Cadastramento: 26/12/2007 Livro: Folha:  
Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 05/2005 a 06/2007 PRC Tramitacao:

Fase: AGUARDANDO ANALISE PARA EXPEDICAO DA D.N Dt. da Fase:

Principal: 14.577,96 E - Extrato C - Compet. Credito  
Multa isolada: 0,00 R - End.Corr. V - Val Discriminados  
Multa de officio: 0,00 H - Hist.Fase A - Acao Judicial  
Multa de mora: 4.373,47 S - Solidario P - Parcelamento  
Juros: 8.109,15 F - Fund. Legal

Encargo legal: 0,00  
T o t a l: 27.060,58  
Honorarios: 0,00  
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL XMIT  
Credito nao inscrito em Divida Ativa

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:06:26

Credito: 371311616 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 26/12/2007 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 26/12/2007 Livro: Folha:  
Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 01/2006 a 06/2007 PRC Tramitacao:

Fase: BAIXADO POR LIQUIDACAO Dt. da Fase:

Principal: 0,00 E - Extrato C - Compet. Credito  
Multa isolada: 0,00 R - End.Corr. V - Val Discriminados  
Multa de officio: 0,00 H - Hist.Fase A - Acao Judicial  
Multa de mora: 0,00 S - Solidario P - Parcelamento  
Juros: 0,00 F - Fund. Legal

Encargo legal: 0,00  
T o t a l: 0,00  
Honorarios: 0,00  
Valores atualizados p/ 01/2008 em REAL XMIT  
Credito nao inscrito em Divida Ativa

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:06:37

Credito: 371311624 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 24/12/2007 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 24/12/2007 Livro: Folha:  
Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 12/2007 a 12/2007 PRC Tramitacao:

Fase: AGUARDANDO ANALISE PARA EXPEDICAO DA D.N Dt. da Fase:

Principal: 0,00 E - Extrato C - Compet. Credito  
Multa isolada: 0,00 R - End.Corr. V - Val Discriminados  
Multa de officio: 0,00 H - Hist.Fase A - Acao Judicial  
Multa de mora: 86.026,47 S - Solidario P - Parcelamento  
Juros: 0,00 F - Fund. Legal  
Encargo legal: 0,00

Honorarios: 0,00  
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL XMIT  
Credito nao inscrito em Divida Ativa

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:06:41

Credito: 371311659 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 26/12/2007 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 26/12/2007 Livro: Folha:  
Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 05/2005 a 06/2007 PRC Tramitacao:

Fase: AGUARDANDO EXPEDICAO DO ACORDAO Dt. da Fase:

Principal:	46.512.708,29	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	18.605.083,27	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	27.473.555,17	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	92.591.346,73		
Honorarios:	0,00		

Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL XMIT  
Credito nao inscrito em Divida Ativa

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:06:44

Credito: 371311667 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 26/12/2007 =NFLD - NOTIF. FISCAL DE LANCA/TO DEBIT  
Tipo de Credito.: 5 Dt. Cadastramento: 26/12/2007 Livro: Folha:  
Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 09/2005 a 06/2007 PRC Tramitacao:

Fase: AGUARDANDO ANALISE PARA EXPEDICAO DA D.N Dt. da Fase:

Principal:	37.645,05	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	5.646,76	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	23.563,50	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	66.855,31		
Honorarios:	0,00		

Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL XMIT  
Credito nao inscrito em Divida Ativa

Window DIVIDA98/1 at DTPSPMV2

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
DIVIDA ATIVA  
19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:06:47

Credito: 373322119 CGC: 92.773.142/0001-00  
Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 28/09/2011 AI - AUTO DE INFRACAO  
Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 28/09/2011 Livro: Folha:  
Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
Periodo da Divida: 09/2011 a 09/2011 PRC Tramitacao:

Fase: AGUARDANDO EXPIRACAO DO PRAZO PARA DEFES Dt. da Fase:

Principal:	0,00	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de officio:	0,00	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	53.355,05	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	0,00	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	53.355,05		
Honorarios:	0,00		

Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL XMIT

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
 DIVIDA ATIVA  
 19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:06:50

Credito: 373322127 CGC: 92.773.142/0001-00  
 Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 28/09/2011 AIOP - AUTO DE INFRACAO  
 Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 28/09/2011 Livro: Folha:  
 Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
 Periodo da Divida: 01/2008 a 13/2008 PRC Tramitacao:

Fase: AGUARDANDO EXPIRACAO DO PRAZO PARA IMPUG Dt. da Fase:

Principal:	14.929.254,68	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	1.724.120,13	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	3.031.302,64	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	4.998.568,03	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	24.683.245,48		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito nao inscrito em Divida Ativa			

CCRED PGF - PGFN - DATAPREV CCRED  
 DIVIDA ATIVA  
 19/10/2011 CONSULTA AS INFORMACOES DO CREDITO 08:06:53

Credito: 373322135 CGC: 92.773.142/0001-00  
 Nome: ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL

Doc. de Origem.: 28/09/2011 AIOP - AUTO DE INFRACAO  
 Tipo de Credito.: 1 Dt. Cadastramento: 28/09/2011 Livro: Folha:  
 Dt. de Inscricao: RFB: 19.001.010 Orgao Inscr.:  
 Periodo da Divida: 01/2008 a 13/2008 PRC Tramitacao:

Fase: AGUARDANDO EXPIRACAO DO PRAZO PARA IMPUG Dt. da Fase:

Principal:	3.114.357,16	E - Extrato	C - Compet. Credito
Multa isolada:	0,00	R - End.Corr.	V - Val Discriminados
Multa de oficio:	364.180,13	H - Hist.Fase	A - Acao Judicial
Multa de mora:	630.908,14	S - Solidario	P - Parcelamento
Juros:	1.042.157,58	F - Fund. Legal	
Encargo legal:	0,00		
T o t a l:	5.151.603,01		
Honorarios:	0,00		
Valores atualizados p/ 10/2011 em REAL			XMIT
Credito nao inscrito em Divida Ativa			

## **PROJETO FORÇA-TAREFA FILANTROPIA**

Essa Força-Tarefa tem por objetivo maior fazer com que somente gozem da imunidade de contribuições da seguridade social entidades que auxiliem o Estado na política de assistência social.

A partir de uma eficaz fiscalização do Ministério Público Federal, com o apoio de técnicos da Previdência Social, entidades ou vão prestar mais serviços ao público alvo da assistência social, ou perderão seus benefícios.

Atualmente a atuação isolada de Auditores Fiscais não está sendo apta a trazer recursos ao erário, pelos seguintes fatos:

- a) O CNAS, ao invés de julgar as representações encaminhadas no prazo legal (cerca de 3 meses), deixa o processo tramitar por anos a fio. Enquanto isso a entidade continua com o CEBAS, e a Previdência Social corre o risco de ter seu direito perdido em virtude da decadência tributária;
- b) Cópia dessas Representações são encaminhadas ao MPF, mas, na maioria das vezes, ou não tem andamento, ou não se sabe o que fazer com elas;
- c) Os Auditores Fiscais estão vinculados a decretos ilegais e leis inconstitucionais. Já o MPF, não, podendo levar bons argumentos ao Judiciário;
- d) O Ministro da Previdência Social também demora a julgar os recursos administrativos, principalmente os do INSS/SRP, e, quando favorável, o STJ vem entendendo que há um suposto direito adquirido. Assim, convém trazeremos a discussão para a 1ª instância. Melhor ainda se com base em fatos que, nem a tese do 'direito adquirido' sustenta, como o enriquecimento de dirigentes;
- e) As entidades costumam entrar com diversas ações, tanto na sua localidade, como em Brasília, e essa informação não circula no âmbito administrativo. A defesa previdenciária, por sua vez, não é das melhores. Por vezes dependem de Procurador Federal, outras de Advogados da União, quando a matéria é CEBAS;
- f) Há entidades que estão sendo fiscalizadas pelo MPF in loco e essa informação não chega ao MPF-DF, que se esquia de se manifestar em mandatos de segurança e ações ordinárias. E vice versa: O MPF-DF investiga certificados concedidos pelo CNAS e determinada entidade e o *parquet* local não se pronuncia em determinadas ações, quando chamado;

- g) As entidades possuem advogados especialistas, o que não é o caso do INSS, SRP, SRF, AGU e MPF. Com a equipe de técnicos especialista, a atuação tanto da Administração, do MPF e do Judiciário.

Assim, o objetivo desta FT – Filantropia é:

- a) Auxiliar o MPF na elaboração de Ações Cíveis Públicas objetivando anular títulos concedidos (CEBAS, UPF, UP estadual e Municipal, inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social) que interferem na concessão de benefícios fiscais, bem como o pronto lançamento dos créditos para evitar decadência;
- b) Apurar crimes nas concessões de títulos e benefícios fiscais;
- c) Apurar crimes de dirigentes e contadores de entidades do encaminhamento de informações a órgãos públicos;
- d) Disseminar conhecimento no mundo jurídico por meio de pareceres do MPF em ações interpostas por entidades que litigam com o CNAS, CRPS, INSS, Ministro da Previdência Social, SRP, SRF, MJ;
- e) Fiscalizar o Poder Público quando da edição de leis, decretos, resoluções e Instruções Normativas, propondo as medidas cabíveis a cargo do MPF;
- f) Fiscalizar o Poder Público no que se refere ao cumprimento de prazos para julgamento de processos administrativos, na defesa de entidades e do erário;
- g) Fiscalizar e cobrar de órgãos da Administração Pública que fiscalizam entidades isentas, com eficiência nos seus procedimentos;
- h) Dar andamento às Representações Administrativas que o MPF recebe, oriundas do INSS/SRP/SRF, buscando, se for o caso, maiores informações para que o *parquet* possa ajuizar ações cíveis públicas pleiteando anulações de títulos, sem que se precise aguardar decisão no CNAS e posteriormente do Ministro da Previdência Social;
- i) Auxiliar em ações de improbidade administrativa contra Conselheiros do CNAS, e outros personagens.
- j) Ajuizar ações cíveis públicas contra decisões do CRPS que, no atendimento do MPF, contrariem o direito posto;
- k) Intimidar pessoas que queiram lesar o erário, sejam: conselheiros do CNAS, advogados, dirigentes de entidades, contadores, etc.
- l) Acompanhar as denúncias encaminhadas pelo INSS/SRP ao MJ.

## **ESTRATÉGIA DE ATUAÇÃO:**

a) Grupo de Brasília: localizado no MPF-DF.

### Objetivos:

I – Elaborar as diretrizes jurídicas com os Procuradores da República da FT – Filantropia, orientando a atuação dos Auditores/Procuradores Federais lotados em Procuradorias da República em algumas capitais, que levarão ao conhecimento dos Procuradores da República local os fatos e as ações que estão sendo originadas em Brasília;

II – Elaborar modelos e disseminar pelo MPF;

III – Elaborar estudos sobre o PROUNI, possibilitando o ajuizamento de ações pelo MPF, bem como subsidiar as ADIn que tramitam no STF;

IV – Auxiliar o MPF na elaboração de pareceres em mandados de segurança e ações ordinárias, disseminando, via parque, esses pareceres, buscando decisões judiciais que excluam da imunidade das entidades beneficentes de assistência social as entidades de saúde e educação, principalmente superior;

V – Fiscalizar o CNAS, a Secretaria Nacional de Justiça (Título de UP Federal), Ministério da Previdência Social órgãos competentes da SRP e da SRF que fiscalizam entidades isentas, na busca da eficiência;

VI – Fiscalizar atos normativos que interfiram na concessão de benefícios fiscais;

VII – Acompanhar as reuniões mensais do CNAS;

VIII – Por meio de Procuradores Federais, entrar com ações pelo INSS/SRP, inclusive rescisórias;

IX – Pleitear a anulação de todos os mandatos de segurança contra Presidente do CRPS ou de Câmara em que o INSS não tenha participado (litisconsorte passivo necessário);

X – Acompanhar os julgamentos do CRPS.

b) Equipe descentralizada: Auditores fiscais com formação jurídica e conhecimento no segmento de “filantropia”.

I – Dar andamento em processos que são recebidos pelo MPF e que estão paralisados, ou com trâmite ineficaz;

II - Após mapeamento do caso, em sendo necessário, solicitar auxílio dos peritos, para futuro ajuizamento de ações civis públicas, processos criminais e ações de improbidade administrativa;

III - Pressionar a eficácia de instituições locais no controle dos seus títulos, que interferem na imunidade de contribuições da seguridade social;

c) Grupo de peritos: Auditores com conhecimento na legislação e em auditoria fiscal em entidades "filantrópicas".

I - Serão designados peritos auditores fiscais com conhecimento em auditoria fiscal, buscando informações *in loco* para complementar os dados já obtidos pelo MPF. Ao invés de encaminhar Representação para o CNAS, será ajuizada ACP.

Os peritos fariam seus trabalhos, normais em seus locais de atuação, mas seriam quando necessário, nomeados peritos pelo MPF-DF ou outro, e encaminhado a determinada entidade para buscar informações.

Importante ressaltar o seguinte: todos os 5 auditores do grupo de Brasília, trabalham no segmento de "filantropia"; dos três descentralizados, apenas a AFPS de Belo Horizonte não atua diretamente na área, apesar de ter o conhecimento; dos peritos, todos os auditores especialistas no assunto. Enfim, não cabe o argumento, para a cessão, de que os auditores seriam desviados para outra área (APE). Só se está buscando efetividade, resultados, dos trabalhos desses auditores, como de outros que continuarão nas suas atividades, encaminhando seus relatórios da a FT – Filantropia.

**Observação:** o texto acima foi preparado por auditores fiscais da Previdência Social e distribuído entre os seus pares e Ministério Público Federal. As ações propostas vêm sendo executadas com rigor.

Veja, também, o conteúdo do e-mail abaixo reproduzido, originário do auditor fiscal do INSS-DF Luiz Cláudio de Lemos Tavares e enviado à Lista Filantropia, composta por endereços eletrônicos de Procuradores Federais, Agentes Administrativos e Auditores Fiscais, convidando-os a participarem ativamente do Projeto Força-Tarefa Filantropia.

Mensagem original

De: Luiz Cláudio de Lemos Tavares – INSSDF

Para: Lista Filantropia

Enviada em: 9/12/2005 12:57

Assunto: FT – Filantropia – convite a Procuradores Federais, Agentes Administrativos e Auditores Fiscais.

Prezados colegas,

Encaminho projeto que está sendo conduzido pelo MPF-DF, para a criação de uma Força-Tarefa para combater entidades “filantrópicas” em todas as suas frentes, seja na esfera administrativa ou judicial, em todas as instâncias.

Precisamos de nomes para atuar em três tipos de grupos, sob coordenação única em Brasília:

- a) Grupo que vai atuar no MPF-DF ( 5 AFPS – alguns com formação jurídica – 2 Procuradores Federais e 2 Administrativos/Analistas/técnicos;

OBS: Os Procuradores Federais não precisarão ficar em Brasília, podendo auxiliar a FT/MPF em qualquer unidade da federação, auxiliando na elaboração de Ações Cíveis Públicas e petições iniciais em ações ordinárias. Será dedicação exclusiva.

OBS: Os demais integrantes, quando não convocados, desenvolverão os trabalhos da FT na origem;

- b) Grupo que vai atuar em Procuradorias da Republica na cidade de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro (posteriormente podem ser incluídas outras cidades), composto por AFPS com formação jurídica, que não precisarão se deslocar a outros estados,
- c) Grupo de AFPS que serão PERITOS do MPF. Esses auditores ficarão trabalhando normalmente nas sua unidades, mas quando houver necessidade de algum Procurador da República no Brasil, será ele nomeado PERITO e irá buscar informações na entidade para subsidiar Ações Cíveis Públicas (pula-se a fase administrativa: RA e Recurso ao Ministro).

Com os devidos nomes selecionados, o MPF estará contactando o Ministério da Previdência Social/Secretaria da receita Previdenciária, e o grupo será portariado para atividade exclusiva (exceto os PERITOS).

Início dos trabalhos: primeiro bimestre de 2006

Em anexo, arquivo contendo maiores informações. Aguardo o nome dos interessados em compor: GRUPO DE BRASÍLIA, GRUPO DESCENTRALIZADO (SP, BH E RJ) e PERITOS.

Aguardo até quarta-feira os nomes para poder selecionar e encaminhar ao MPF-DF.

Abraços e bom fim de semana,

Luiz Cláudio



**EXMA. SRA. DES. FEDERAL MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE – 1ª TURMA  
DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

**Abrem-se as cortinas da Milícia Fiscal ou Ordem da  
Cascavel/Crotallus mandamus:**

**2 + 2 = 4, e que**

**“Enterrem meu coração na curva do rio”<sup>1</sup>**

**ALCEU DE DEUS COLLARES, GERMANO ANTÔNIO RIGOTTO, OLÍVIO DE OLIVEIRA DUTRA, PEDRO JORGE SIMON, ANA AMÉLIA DE LEMOS, PAULO RENATO PAIM** e demais autores, por seus advogados, nos autos da **apelação** na **ação popular n. 5056953-04.2011.4.04.7100** que movem contra a **UNIÃO e outros**, tomando ciência da manifestação de **LUIZ CLÁUDIO DE LEMOS TAVARES** (Evento n. 546), vem à presença de Vossa Excelência expor e requerer o quanto adiante seguirá.

Os Autores da Ação Popular vêm demonstrar que, finalmente conseguiram compreender as razões ocultas que conduziram ao ajuizamento da ação popular, além do tumulto que ela gerou, e, ainda, demonstrar a má-fé de mais esta manifestação de Luiz Cláudio, e a total falácia do fundamento que a ensejou.

<sup>1</sup> BROWN, Dee Alexander. *Enterrem meu coração na curva do rio*. Tradução de Geraldo Galvão Ferraz. Porto Alegre: L&PM, 2003.



## 1. ENTERREM MEU CORAÇÃO NA CURVA DO RIO

A literatura, os filmes, a televisão retratou por longo tempo que os “índios” norte-americanos eram selvagens ou “bandidos”. Ao apresentar o divisor de águas desta verdade parcial ou mesmo mentira, Geraldo Ferraz discorre:

Mas, e a verdade? Enterrem meu coração na curva do rio (Bury My Heart at Wounded Knee), o best-seller de Dee Brown, conta o outro lado da história, é uma história índia do Oeste Americano.

Os mocinhos de repente, não têm pele branca. Pelo menos, a maioria. Têm nomes que, nos filmes, eram perseguidos por bandos comandados por John Wayne, Henry Fonda ou James Stewart: *Cochise, Nuvem Vermelha, Cavalo Doido, Victorio, Touro Sentado, Galha...*

A tal gente pintada que berrava é um povo ativo, nobre, com uma cultura própria, que só entra em guerra defendendo o direito de viver nas terras que sempre foram suas.<sup>2</sup>

As cortinas se abriram por obra de um bibliotecário do Departamento de Agricultura Norte-Americano, e, mesmo que fosse ficção, ainda assim seria magnífica:

Corvo Pequeno, dos arapahos, concordava com Urso Forte. “Gostaria de apertar as mãos dos brancos”, disse, “mas receio que eles não queiram a paz conosco”. Um-Olho pediu para falar, então, e disse que estava envergonhado por ouvir falarem assim. Havia arriscado sua vida para ir a Fort Lyon, disse, e dera sua palavra ao Chefe Alto Wynkoop que os cheyennes e arapahos iriam pacificamente para sua reserva. “Empenhei como Chefe Alto minha palavra e minha vida”, declarou Um-Olho. “Se meu povo não agir com boa-fé, irei com os brancos e lutarei em seu favor e tenho muitos amigos que me seguirão”.

Wynkoop prometeu que faria tudo que pudesse para impedir que os soldados lutassem com os índios. Disse que não era um grande chefe e não podia falar por todos os soldados, mas que se os índios entregassem os prisioneiros brancos a ele, iria com os líderes índios a Denver e os ajudaria a fazer a paz com os chefes principais.

Chaleira Preta, que estivera silencioso durante a reunião (“imóvel, com um leve sorriso no rosto”, segundo Wynkoop), levantou-se e disse que estava contente em ouvir o Chefe Alto Wynkoop falar. “Há brancos maus e índios maus”, disse. “Os homens maus dos dois lados fizeram esta confusão. Alguns dos meus jovens juntaram-se a eles. Sou contra a guerra e faço todo o possível para evitá-la. Acho que a culpa é dos brancos. Eles começaram a guerra e forçaram os índios a lutar.”<sup>3</sup>

<sup>2</sup> BROWN, Dee Alexander. *Enterrem meu coração na curva do rio*. Tradução de Geraldo Galvão Ferraz. Porto Alegre: L&PM, 2003, p. 5.

<sup>3</sup> BROWN, Dee Alexander. *Enterrem meu coração na curva do rio*. Tradução de Geraldo Galvão Ferraz. Porto Alegre: L&PM, 2003, p. 65.



Os 62 Autores da ação popular são cidadãos gaúchos, que trazem em sua história a busca do bem comum e a defesa do interesse público. Prova disto é o **abaixo-assinado contendo adesão** (considerando os volumes já juntados aos autos) **de 4 ex-governadores, 3 senadores, 29 deputados federais, 53 deputados estaduais, 536 prefeitos, 29 entidades de Ater dos Estados da Federação, 11.053 representantes de entidades, vereadores e lideranças nos Municípios, e mais de 150 mil cidadãos gaúchos** (Eventos 435, 437, 438, 440, 441 e 442):

### **ABAIXO-ASSINADO EM DEFESA DA AÇÃO SOCIAL DA ASCAR**

Nós, abaixo-assinados, estamos convictos de que a ASCAR – Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (EMATER-RS) presta serviço de Assistência Social... **tendo realizado 2,5 milhões de atendimentos no biênio 2011/2012, a mais de 220 mil famílias que vivem no meio rural gaúcho**, especialmente aquelas que vivem em situação de extrema pobreza... Por isso, **endossamos este documento, para que seja reconhecido o trabalho socioassistencial e recuperado o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), fundamental para que a Ascar mantenha sua atuação junto a agricultores e pecuaristas familiares, assim como aos pescadores artesanais, assentamentos e comunidades indígenas e quilombolas. Vida longa à Ascar!**

Quando ajuizaram a ação popular, ao tratar da manipulação do julgamento do segundo ato atacado (o que cassou o CEBAS), descreveram que a finalidade de auferir receita tributária desvirtua o interesse público, trazendo a baila um exemplo, *verbis*:

Tal conduta constituiu um desvio de finalidade do ato processual, que deveria ensejar a efetiva análise da situação concreta para aferir, ou não, o direito da ASCAR. Porém, foi manipulada, inclusive por atos omissivos, com a finalidade de garantir receitas à União. **Este desvirtuamento da finalidade** de tal pessoa **pode ser confirmado também pela análise da mensagem eletrônica do Fiscal Luiz Cláudio de Lemos Tavares do INSS – DF**, que encaminhou “projeto” para combater entidades filantrópicas em todas as suas frentes. Consta do Projeto, exemplos condizentes com a conduta irrefletida da União:

Registre-se que a inicial somente postulou a intimação do Ministério Público, na forma exigida e determinada pela Lei 4.717/64. A transcrição feita na inicial do Projeto não contém as menções ao Ministério Público. Meramente citaram Luiz Cláudio, pois facilmente se percebe que utilizaram tal documento meramente como um exemplo de excessos cometidos por agentes fiscais no intuito de arrecadar. Frisemos: a inicial da ação popular não buscava identificar fatos, seja de Luiz Cláudio, seja da Força-Tarefa ou Milícia-Fiscal. A busca de informações foi instigada pela surpreendente vinda aos autos de Luiz



Cláudio, agora Auditor da Receita Federal do Brasil em Caxias do Sul, RS, bem como dos atos que a sucederam.

Todavia, após este Egrégio Tribunal ter mantido a liminar concedida pelo Juiz Federal Leandro Paulsen, e a União renunciado ao direito de recorrer de tal decisão, quando iniciaria a fase de produção de provas, sobreveio “contestação” de Luiz Cláudio (Evento 285), em 28 de agosto de 2012, e, em sequência e inúmeras semelhanças, do Procurador da República, Humberto Jacques de Medeiros (Evento 147 no Agravo de Instrumento n. 50000452-53.2012.404.0000) em 30 de agosto de 2012. Desde então surgiram novas questões extremamente intrigantes.

## 2. O PROJETO FORÇA-TAREFA FILANTROPIA

Ciente do Projeto, a União, Luiz Cláudio e o MPF não o contestaram, isto é, o reconhecem como verdadeiro (e, além disto, foi confirmado por outras formas, como será demonstrado). Dito Projeto dispunha (Evento1 da inicial – OUT36):

### PROJETO FORÇA-TAREFA FILANTROPIA

...

Atualmente a atuação isolada de Auditores Fiscais não está sendo apta **A TRAZER RECURSOS AO ERÁRIO...**

Assim, o **OBJETIVO DESTA FT – FILANTROPIA É:**

- a) **AUXILIAR O MPF NA ELABORAÇÃO DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS OBJETIVANDO** anular títulos concedidos (CEBAS, UPF, UP estadual e Municipal, inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social) que interferem na concessão de **benefícios fiscais, bem como o pronto lançamento dos créditos** para evitar decadência;
- i) **INTIMIDAR PESSOAS** que queiram lesar o erário, **sejam conselheiros do CNAS, advogados, dirigentes de entidades, contadores, etc...**

#### **Estratégia de Atuação:**

- a) **Grupo de Brasília: Localizado no MPF-DF.**

Objetivos:

I – Elaborar as diretrizes jurídicas com os Procuradores da República da FT – Filantropia, orientando a atuação dos Auditores/Procuradores Federais lotados em Procuradorias da República...

II – Elaborar modelos e disseminar pelo MPF;



IV – **Auxiliar o MPF** na elaboração de pareceres em mandados de segurança e ações ordinárias, disseminando via parque, esses pareceres, **BUSCANDO DECISÕES JUDICIAIS QUE EXCLUAM DA IMUNIDADE DAS ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AS ENTIDADES DE SAÚDE E EDUCAÇÃO...**

V – Fiscalizar o CNAS, a Secretaria Nacional de Justiça (Título de UP Federal), Ministério da Previdência Social órgãos competentes da SRP e da SRF que fiscalizam **entidades isentas**, na busca da eficiência;

VI – **Fiscalizar atos normativos que interfiram na concessão de benefícios fiscais;**

VII – Acompanhar as reuniões mensais do CNAS;

b) **Equipe Descentralizada:** Auditores Fiscais com formação jurídica e conhecimento o no segmento da “filantropia”.

**III – Pressionar a eficácia de instituições locais no controle dos seus títulos, que INTERFEREM NA IMUNIDADE DE CONTRIBUIÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL.**

**Observação: o texto acima foi preparado por auditores fiscais da Previdência Social e distribuído entre os seus pares e MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. As ações propostas vêm sendo executadas com rigor.**

Veja, também, o conteúdo do **e-mail abaixo reproduzido, originário do auditor fiscal do INSS-DF Luiz Cláudio de Lemos Tavares e enviado à Lista Filantropia**, composta por endereços Eletrônicos de Procuradores Federais, Agentes Administrativos, e Auditores Fiscais, convidando-os a participarem ativamente do Projeto Força-Tarefa Filantropia.

No e-mail de Luiz Cláudio encaminhado à “Lista Filantropia”, consta:

Prezados colegas,

**Encaminhamento projeto que está sendo conduzido pelo MPF-DF, para a criação de uma Força-Tarefa para combater entidades “filantrópicas”** em todas suas frentes, seja na esfera administrativa ou judicial, em todas as instâncias.

Precisamos de nomes para atuar em três tipos de grupos, sob **coordenação única em Brasília:**

a) **Grupo que vai atuar no MPF-DF** (5 AFPS – alguns com formação jurídica) – 2 procuradores federais e 2 administrativos/analistas/técnicos;

OBS: Os Procuradores Federais não precisarão ficar em Brasília, podendo auxiliar a **FT/MPF** em qualquer unidade da federação, **auxiliando na elaboração de Ações Cíveis Públicas e petições iniciais em ações ordinárias.**

A conclusão é inequívoca: Luiz Cláudio participou do grupo que, junto com membros do MPF, criou uma “força-tarefa” destinada a aumentar a tributação, mediante a criação de empecilhos ao gozo do direito constitucional à imunidade de entidades de assistência social, saúde e educação.



O intuito era e é aumentar a arrecadação, notadamente de contribuições previdenciárias. A coordenação partiria do MPF-DF. Buscariam decisões excluindo o gozo da imunidade. O objetivo é “combater entidades filantrópicas”. Visariam atuar em quaisquer ações, notadamente iniciais de ações civis públicas e outras ações ordinárias.

A **Portaria n. 40, de 10/02/2006**, expedida pelo **Ministro de Estado da Previdência**, que nominou os servidores que participariam de Forças-Tarefas, identificou dentre eles **Luiz Cláudio de Lemos Tavares (Matrícula 1.286.751)** e **Maria Bernadete Lima dos Santos (Matrícula n. 0.892.043)**, assim dispondo:

**Art. 1º Nominar os servidores** pertencentes ao Quadro de Pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, **para atuarem em Forças Tarefas**, a serem constituídas pelo Chefe da Assessoria de Pesquisa Estratégica - APE da Secretaria-Executiva deste Ministério, nos termos da Portaria MPS/GM/Nº 036, de 6 de fevereiro de 2006.

Luiz Cláudio de Lemos Tavares é nascido no Rio de Janeiro, casado com assessora do Ministério Público Federal, nomeado “Chefe de Divisão, código DAS- 101.2, na Coordenação-Geral de Fiscalização, da Diretoria da Receita Previdenciária”, **em Brasília**, pela Portaria n. 1.732 de 24 de junho de **2003**, do Diretor-Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Por fim, o Ministério da Previdência Social informa em seu sítio (anexo):

#### **Força Tarefa Previdenciária 2003 – 2008**

**A Força-Tarefa Previdenciária – integrada pelo Ministério da Previdência Social, Departamento da Polícia Federal e Ministério Público Federal** – tem como objetivo **combater, de maneira sistemática, a evasão fiscal e os crimes previdenciários**, mediante ações estratégicas e utilização de procedimentos técnicos de inteligência.

A integração dos três órgãos visa à melhoria da comunicação e troca de experiências entre os envolvidos nas atividades; a celeridade na produção de provas e no **juízo dos processos**; e substancial redução na sangria aos cofres públicos.

O objetivo da Força-Tarefa Previdenciária é o de consolidar, institucionalizar, fortalecer e ampliar os trabalhos da Inteligência Previdenciária, **operando em conjunto com o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, de forma a colher mais dados para municiar o Poder Judiciário** e melhorar a articulação entre os órgãos da Previdência Social (Assessoria de Pesquisa Estratégica, Auditoria e Procuradoria) e, direta ou



indiretamente, outros órgãos públicos – federais, estaduais e municipais – e instituições privadas nos trabalhos de combate às fraudes contra a Previdência Social.<sup>4</sup>

Perceba-se: **o Ministério da Previdência Social informa que a operação já existia em 2003, ano em que o INSS apresentou a representação que culminou com a manipulação do julgamento do segundo ato atacado nesta ação popular, ocorrido em 2004!** Informa que o intuito é interferir no julgamento dos processos, inclusive judiciários.

**Salientamos que a União não contestou tais documentos, nem o MPF, nem Luiz Cláudio de Lemos Tavares**, incidindo aqui o art. 334, I e III, do Código de Processo Civil:

**Art. 334. Não dependem de prova os fatos:**

**I – notório;**

**III - admitidos, no processo, como incontroversos;**

Em outros termos: como ninguém contestou tais fatos, são verdadeiros!!!

### 3. DA “FORÇA-TAREFA FILANTROPIA” À MILÍCIA FISCAL

Pelas informações que se têm notícia, formalmente, a Força-Tarefa foi extinta. Contudo, a análise dos fatos demonstra que, no mínimo, alguns de seus integrantes formaram uma “**Milícia** (que é uma organização não oficial) **Fiscal**”.

Pois bem. Após a União ter renunciado ao direito de recorrer da decisão que concedera a liminar (em 14/08/2012), **Luiz Cláudio**, que participou de uma Força-Tarefa oficial juntamente com integrantes do Ministério Público Federal de Brasília (principalmente), veio aos autos desta ação popular **em 28/08/2012 (Evento 285)**, aduzindo:

A ASCAR remunera seus dirigentes, **ainda que de forma escamoteada**, porque qualquer empresa pública remunera seus administradores e funcionários. Não há filantropia na ASCAR.

...

**Seus advogados**, que são os mesmos dos autores populares, repita-se, igualmente residentes no Estado do Rio Grande do Sul, **não tiveram a coragem necessária para atuar**

<sup>4</sup> <http://www.previdencia.gov.br/forca-tarefa-previdenciaria-2003-2008/>



como cidadãos no polo ativo e auxiliarem os políticos – que serviram de instrumento para dar envergadura à demanda – a evitar o caos social que decorreria dos atos praticados pelo INSS e pelo CNAS, nos seus argumentos *ad terrorem*, verbis:

...

Após tentativas infrutíferas, salta aos olhos que a ASCAR e seus advogados, apesar de não integrarem a lide até o presente momento, são os responsáveis pelo ajuizamento desta ação popular maliciosa, que resultou na paralização da execução de créditos tributários, apesar de os dois atos impugnados já terem sido levados pela falsa “entidade beneficente” à apreciação pelo Poder Judiciário, pelos mesmos advogados, sem êxito.

Aduz que a ASCAR praticaria atos “escamoteados”, isto é, subterfúgios, com má-fé, que seus advogados não teriam “coragem” de ajuizar a ação popular em nome próprio e teriam ajuizado a ação popular **maliciosa** (através dos mais de 62 autores).

O MPF já havia se manifestado na ação em 22/11/2011 (Evento 201), 31/01/2012 (Evento 217), e 09/07/2012 (Evento 264). Contudo, **casualmente, em 30/08/2012**, em sede de agravo de instrumento, o Ministério Público Federal, através do **Procurador Regional da República, Humberto Jacques de Medeiros**, requer a nulidade da decisão proferida pelo TRF4, porque só após a publicação da decisão é que o MPF teria tomado ciência da mesma, *verbis*:

3. **O Ministério Público foi inteirado do feito recursal SOMENTE APÓS o julgamento por acórdão**, que confirmou a decisão monocrática da I. Relatora.

Contudo, a análise do agravo de instrumento demonstrou que a própria decisão em questão mencionava que o MPF se manifestou em três oportunidades na ação, inclusive demonstrando expressamente a ciência quanto à tramitação do agravo<sup>5</sup>. Além disto, o MPF foi intimado da Pauta de Julgamento do dia 08/08/2012 (veja o item 164 da pauta publicada em 31/07/2012), e, além disto, pelas informações obtidas, o MPF participou dos julgamentos de todos os processos do dia 08/08/2012, como, por exemplo, nas Apelações n. 5000953-18.2010.404.7003 e 5008814-88.2011.404.7110.

<sup>5</sup> **O MPF se manifestou na ação popular em 16/02/2012 afirmando que tinha ciência do Agravo, verbis:**  
“Foi recebida comunicação eletrônica de decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 5000452-53.2012.404.0000 (evento 219), que limitou a decisão suspensiva da exigibilidade aos créditos que não tenham em sua composição rubricas relacionadas a contribuições previdenciárias descontadas dos empregados e não repassadas à Previdência Social”.



Ou seja, o MPF pediu a nulidade porque, supostamente, só teve ciência do agravo de instrumento sobre a liminar após a ciência do acórdão. Também alegou que o processo não seria de competência de Vara Tributária (mesmo fundamento de Luiz Cláudio no dia 28/08/2012), e pediu a declaração de nulidade até mesmo para análise da questão da competência (se de vara tributária ou cível):

9. A dois, **a existência de matéria administrativa, de competência das turmas administrativas desta Corte Regional**, pois, a demanda popular tem por amplo escopo desconstituir atos administrativos que circundam o cancelamento do CEBAS, com consequências significativas para a ASCAR, com o desfazimento de imunidades/isenções e na formação do débito social e previdenciário, de interesse do ente público, de órgão público.

...

18. Do exposto, o Ministério Público Federal requer a esse Tribunal que, por sua Primeira Turma, conheça do recurso e dê a ele provimento, com efeitos infringentes, para o fim de pronunciar-se sobre os pontos omissos, **anulando a decisão colegiada por ausência da intervenção obrigatória do Ministério Público Federal nos autos, como enfrente a competência da turma regional especializada**, com o regular prequestionamento dos ordenamentos constitucionais e ordinários federais que circundam o presente feito.

Sua manifestação em grau de agravo de instrumento deu azo ao despacho da então juíza da ação popular, declinando da competência (Evento 293).

O TRF4 acabou atendendo ao pedido do MPF (Evento 224) **em julgamento realizado em 22/05/2013:**

Ante o exposto, voto por dar provimento aos embargos declaratórios, com efeitos infringentes, para decretar a nulidade do acórdão e, **de imediato, determinar a remessa dos autos ao Ministério Público Federal, para parecer, conforme postulado pelo embargante.**

Diante do acórdão, **o MPF apresenta parecer em 09/07/2013 (Evento 297 do AI)**, não atacando a questão da suposta “incompetência”, manifestando-se, “supostamente” de forma favorável ao cabimento da ação, assim como a sua procedência. Aduziu também que o processo deve primar pela “transparência, a objetividade, a razoabilidade devem preponderar. A coletividade merece serenidade”, e expôs:



32. Por outro lado, como bem aponta a N. Relatora, pende de solução definitiva a matéria vertida e enfrentada pelo Superior Tribunal de Justiça, **que está em depuração na Corte Constitucional**.

Ora, o MPF postulou a nulidade da decisão, para depois postular a manutenção dela nos termos que fora proferida! Qual a razão disto? E o prejuízo alegado?

Haveria ou há justificativa para tal conduta? Infelizmente, cremos que sim.

Poderia ser fruto dos embargos de declaração opostos pelos Autores, em que demonstraram através de prova documental, dotada de fé pública, que o MPF tinha ciência e participou do julgamento que, segundo ele, só tivera conhecimento com a intimação do acórdão (art. 364 do CPC).<sup>6</sup> Mas cremos que pode ser fruto de outras questões.

A primeira delas é que os Autores, instigados pelo Luiz Cláudio, haviam descoberto que ele ajuizara quase 200 ações populares contra instituições de “assistência social, saúde e educação” visando impedir o gozo do direito à imunidade de contribuições previdenciárias.

A segunda é que descobriram as causalidades entre Luiz Cláudio e o caso da Ulbra, situação que envolve o estelionatário Cezar Arrieta (que já lesara o INSS no Rio de Janeiro – conhecido caso envolvendo Georgina de Freitas), juntamente com seus advogados que, casualmente como Luiz Cláudio, eram da RFB e atuavam em Brasília, dentre outras particularidades.

A terceira delas é que, quando foi colocado em pauta de julgamento o pedido de declaração de nulidade formulado pelo MPF, os Autores buscaram contato com o Dr. Humberto Jacques de Medeiros, como se observa na mensagem enviada por um de seus advogados em 16/05/2013:

---

<sup>6</sup> Art. 364. O documento público faz prova não só da sua formação, mas também dos fatos que o escrivão, o tabelião, ou o funcionário declarar que ocorreram em sua presença.



**Prezado Dr. Humberto Jacques,**

Boa tarde!

Tomo a liberdade de contatá-lo para solicitar uma reunião com Vossa Excelência, em função das recomendações sobre vossa atuação - que recebi há pouco - da Des. Maria de Fátima Labarrère.

**Ela mencionou que tem o máximo apreço, respeito e admiração por vosso trabalho, que és pessoa vocacionada e íntegra.**

Sou advogado e atuo em uma ação popular em prol da ASCAR. Casualmente, também Vossa Excelência estás atuando no referido processo.

A finalidade dessa reunião não é somente discutir a juridicidade do pleito da minha cliente, mas principalmente evidenciar a repercussão de tal demanda, a qual abrange os interesses econômicos e financeiros de centenas ou milhares de entidades.

**Provavelmente, deve ser do conhecimento de Vossa Excelência que já prestamos, em nome do cliente, informações à Corregedoria da Receita Federal do Brasil para apuração de eventuais irregularidades, sem prejuízo de outras medidas em razão da gravidade dos fatos. Por isto, considerando as ótimas referências da sua atuação ética e profissional feitas pela Des. Maria de Fátima, solicito, certo de sua compreensão a respeito da importância do tema e da atuação em prol do bem comum, uma reunião com Vossa Excelência, assim que possível em sua agenda.**

Sem obter resposta, dita mensagem foi reenviada em 17/05/2013 (sexta-feira), e após passou a se tentar contato via telefone (veja-se o e-mail destinado a secretária). Após insistência desta, foi obtido contato no final da manhã do dia 20/05/2013, e agendada reunião para o início da tarde. Durante a reunião foi exposto ao Dr. Humberto os fatos identificados. Para surpresa, este manifestou contrariedade à ação popular em prol da ASCAR, assim como tentou desestimular a busca de informações sobre Luiz Cláudio e os reais autores de suas ações.

Dito Procurador informou que trabalhara acompanhando a certificação de entidades na área da saúde e conhecia muito bem os meandros do CNAS. Em agradecimento à reunião, no dia 21/05/2013, o advogado encaminha a seguinte mensagem:

Prezado Dr. Humberto,

Bom dia!

Primeiramente, agradeço sua atenção pela reunião de ontem.

Em segundo lugar, remeto anexos os pareceres referentes a contribuição previdenciária do caso do GHC.



O Procurador responde:

Caro Rodrigo,

Obrigado pelos documentos. Estão na minha lista de leituras tão logo passe a sessão de amanhã.

Att,

Humberto

Antes de iniciar o julgamento no dia 22/05/2013, o Dr. Humberto se dirige ao advogado em questão, que era acompanhado por um dos Autores da ação Popular, assim como outras pessoas, e vem reiterar que Luiz Cláudio já teria respondido a processos. Contudo, fornece relatos de audiências no Senado Federal que não tinham qualquer relação com apuração de ilícitos por tal pessoa ou pela milícia fiscal. Como se não bastasse, encaminha mensagem na noite do dia 22/05/2013, em nova tentativa de desestimular uma maior apuração dos fatos:

Em 22/05/2013, às 19:20, "Humberto Medeiros" <agajax@gmail.com> escreveu:

Caro Dr. Rodrigo,

**Não consegui lhe contar que conversei com colegas que trabalharam na força-tarefa sobre filantropia, ainda ontem.**

Dela decorreu a operação Fariseu.

Depois de algumas ações penais, algumas ações civis públicas, uma mudança jurisprudencial no STJ, a mudança da medida provisória sobre filantropia e o ajuizamento de uma ADPF, a "força-tarefa" se encerrou, na década passada. Os colegas foram cuidar de outros temas que estavam na fila de problemas, dando esse por suficientemente encaminhado, eis que quebrada a inércia e modificado o status do problema.

Pelo que eu apurei, as ações populares são propostas por servidores/cidadãos que optaram por prosseguir ingressando em juízo independentemente, fazendo uso dos conhecimentos que possuem e requerendo documentos no bojo das ações populares. (a lei é mais generosa com autores populares....) **Se eu entendi bem, Luiz Cláudio trabalhou justamente produzindo, para o INSS, os recursos hierárquicos das decisões do CNAS para o Ministro de Estado. Conhece, portanto, muito da casuística. Disseram-me que na sua obstinação já responde a muitas representações e que os documentos que você me exibiu já foram apresentados pelos réus nas ações penais e à corregedoria da Receita.**

**Enfim, se quiser movimentar-se na direção do autor-popular e achar que vale à pena, talvez fosse o caso de conversar com a defesa da ULBRA, do Mãe de Deus e das pessoas físicas processadas criminalmente para lhe poupar tempo e esforços para revelar todo esse mosaico.**

Esperando lhe terem sido úteis as informações, subscrevo.

att.



Humberto

Na reunião, Dr. Humberto havia dito que não conhecia Luiz Cláudio. Contudo, ambos atuavam em Brasília na mesma época, em questões referentes à certificação, frente ao CNAS. Além de participarem de encontros públicos, como se observa nas informações anexas que relatam a participação de ambos em seminário, como, por exemplo, no XIV Congresso Nacional das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos; os dois são cariocas, conhecedores dos escândalos envolvendo Arrieta (notadamente aquele no INSS do Rio de Janeiro, o caso Georgina de Freitas).

Perceba-se a tentativa de desestimular a busca de maiores informações, algo totalmente contrário ao afirmado pelo Dr. Humberto quando escreveu sobre o papel do Ministério Público no Combate à Corrupção na monografia em que se apresentou como Crotallus Mandamus. Aliás, a adoção do nome “crotallus”, correspondente à espécie de serpente conhecida como “cascavel”, nos deixa totalmente intrigados.

A partir disto, Luiz Cláudio e sua trupe ajuízam inúmeras novas ações populares, supostamente em prol do bem comum. Atualmente seriam 500!!! Isto é, um Auditor-Fiscal que se presume deva atuar em suas funções, demanda os rendimentos de seu trabalho e tempo para agir como “cidadão” em prol do bem comum? Será? As informações colhidas, infelizmente, demonstram o contrário.

O TRF4 mantém a liminar e, após passarem vários juízes pelo processo, um **novο profere sentença extinguindo a ação popular** por ela, supostamente, ser imoral, na mesma senda de Luiz Cláudio. **A sentença é proferida no dia 29/10/2013, onde os autos são conclusos ao juiz às 17:51 e as 18:01 é juntada a sentença** (Evento 360).

O MPF apela da sentença, mas para aduzir que ela deve ser mantida e para demonstrar a legitimidade de Luiz Cláudio para defender os interesses do “erário”!!! (Evento 436).



**Em 28/12/2012 o STF** julga um agravo de instrumento interposto contra as decisões proferidas no julgamento de duas ações (aquele processo mencionado pelo Dr. Humberto em seus Embargos de Declaração) – doc. anexo.

A ASCAR opõe embargos de declaração no STF (doc. anexo), demonstrando que não poderia ter ocorrido julgamento, já que pendia a liminar proferida pela ação popular ajuizada pela população em defesa da ASCAR e dos serviços públicos que esta presta, e, principalmente, as razões que confirmavam omissão, obscuridade e contradição da decisão do STF.

O processo sai da relatoria do Min. Joaquim Barbosa (que, casualmente é egresso do MPF e do Rio de Janeiro), e é redistribuído à **Min. Carmen Lúcia, que profere decisão não apreciando os embargos de declaração simultaneamente à prolação da sentença na ação popular, isto é, em 29/10/2013** – doc. anexo.

Como o STF manteve omissão e contradições, a ASCAR opõe novos embargos de declaração que é julgado e disponibilizado em 11/03/2014 mesma data em que Luiz Cláudio de Lemos Tavares peticiona na ação popular para registrar exatamente tal processo (AI 843.693), assim como para aduzir que estaria sendo “ridicularizado” pelos “POLÍTICOS” e para aduzir que não tem mais interesse no feito, pois vincularam seu nome à Ulbra, a Arrieta e a seu colega de Receita Federal e de movimentos sindicais, Reginaldo Bacci, que fora justamente o advogado que Arrieta trouxe para “resolver os problemas da Ulbra”, segundo narrado pela imprensa.

Salienta-se que, na réplica apresentada à contestação de Luiz Cláudio, os Autores apresentaram alguns questionamentos, dentre os quais (Evento n. 224):

- 1) Este grupo de funcionários, aparentemente motivados por nobre “zelo republicano” pela arrecadação fiscal, “capitaneado” pelo Sr. Luiz Cláudio, foi regularmente constituído como Força-Tarefa? Há portaria administrativa que legitime a Força-Tarefa?
- 2) Quem custeia tal organização? Quem lhe fornece os meios para sustentar tão vasto circuito de operações, que se estendem pelo Brasil afora?



- 3) **Como este grupo obtém as informações e os documentos necessários para instruir essa pléiade de ações populares, cuja maior parte acha-se, em tese, protegida pelas implicações jurídicas do sigilo fiscal?**
- 4) Por que ajuizar ações em foros distantes das sedes das instituições atacadas? Por exemplo: por que ajuizar uma ação contra a PUCRS, sabidamente sediada no RS, no foro de Niterói-RJ?
- 5) E, mais preliminarmente ainda: **se a Força-Tarefa, segundo texto do próprio Sr. Luiz Cláudio, destina-se a subsidiar o ajuizamento de ações civis públicas por parte do Ministério Público Federal, por que estão sendo ajuizadas centenas de ações populares? O MPF não quis ajuizar ações civis públicas? Entendeu que não eram cabíveis e, então, o pessoal da Força-Tarefa resolveu substituir-se ao MPF?**

Ou seja, os Autores achavam que o MPF, ou pelo menos, alguns de seus membros (pois o MPF é fundamental à República Federativa do Brasil composta pela União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) não participavam da Milícia Fiscal mantida “informalmente”. Ou melhor, não queriam acreditar naquilo no que tinham identificado.

Por isto prestaram informações à Corregedoria da Receita Federal, assim como a Polícia Federal, mas talvez, estas adotem o mesmo procedimento do Dr. Humberto, considerando as informações do sítio do Ministério da Previdência Social, já transcrito linhas acima.

Ao cotejarmos a relação de ações populares que iniciaram ainda em 2005, é possível estabelecer um vínculo entre elas, assim como com o MPF, para viabilizar condutas que permitam atacar entidades filantrópicas e obter aumento de arrecadação de contribuições previdenciárias. Somando-se a isto as informações do sítio do MPS, aparentemente resulta inequívoco que tais pessoas é que amparam, assistem, Luiz Cláudio. Através dele quem peticiona são integrantes da Milícia Fiscal, incluindo aí membro(s) do Ministério Público Federal. Por esta razão, não tem qualquer interesse em apurar a legitimidade ou ilegitimidade de tais atos. Ademais, confirmaria que o MPF se afastou de sua função de fiscal da legislação, para assumir a função de PGFN e buscar a arrecadação tributária, esquecendo que independentemente disto, continuaria sujeito aos princípios da legalidade e moralidade.



As particularidades são gritantes por demais. É fácil somar dois mais dois e concluir pela vinculação e permanência da Força-Tarefa “informalmente”, principalmente quando não contestam, e, ainda, não apresentam qualquer prova em sentido contrário.

#### 4. ATAQUE À REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O DESVIRTUAMENTO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS

A doutrina leciona:

Vários são os casos que traduzem o **controle político do Estado exercido entre os seus Poderes**. O Executivo, por exemplo, controla o Legislativo através do veto aos projetos oriundos desse Poder (art.66, 4º, CF).O Legislativo, a seu turno, controla o Executivo através da rejeição ao veto do Chefe deste Poder (art.66, 4º, CF). **O Judiciário controla a ambos pelo controle da legalidade da constitucionalidade de seus atos...**<sup>7</sup>

Acreditando no Poder Judiciário, assim como no próprio Ministério Público Federal, na Polícia Federal e na RFB, os Autores ajuizaram a presente ação para obter proteção. Ajuizaram, porque a Constituição, assim como a legislação infraconstitucional e os Tratados Internacionais, estabelece o direito de buscar a proteção do Poder Judiciário contra atos ilegais, imorais e abusivos.

Como exposto nas contrarrazões à apelação do Ministério Público Federal, este tem o dever de proteger e zelar pelo ordenamento jurídico pátrio e pelos interesses sociais.

Sua função não é de proteger o fisco, o erário. Esta função é da AGU (art. 131 da CRFB). Prova disto é o texto do art. 1º, par. único, da **Lei 7.347/85**:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

Parágrafo único. **NÃO SERÁ CABÍVEL AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA VEICULAR PRETENSÕES QUE ENVOLVAM TRIBUTOS, CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS**, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 861.



Perceba-se: o MPF participou e participa de um grupo de pessoas, primeiramente formal, e, após, informalmente, com o intuito de contrariar o ordenamento jurídico pátrio, de atacar o uso e gozo do direito constitucional à imunidade, criando uma presunção geral de que toda e qualquer entidade de assistência social, saúde e educação é uma “pilantra”, uma fraude.

Veja-se: o MPF quer acabar com direitos constitucionais da população (constituição originária), e o faz agredindo, coagindo, intimidando aqueles que tentam obter a proteção e concretização destes direitos. Esquece que o próprio MPF é constituído por decisão da população!!!

Vale aqui o exposto pelo Min. Marco Aurélio, no julgamento da ADI 2.556, no sentido de que estão esquecendo dos deveres que receberam da Constituição, do povo brasileiro, desvirtuando as funções, negligenciando aquilo que de fato deveriam fazer:<sup>8</sup>

Por último, Presidente, e venho consignando em votos, não posso deixar de estranhar a atuação da Advocacia-Geral da União. O Advogado-Geral da União, em processo objetivo no qual se aprecia inconstitucionalidade de lei, não atua como parecerista. Atua como curador da lei atacada, para ter-se julgamento que a Carta da República quer equilibrado. Isso está muito bem previsto, e basta que se abra a Constituição, para não se manifestar o Advogado-Geral da União no sentido da inconstitucionalidade do ato normativo atacado na Ação Direta de Inconstitucionalidade: § 3º do artigo 103, a revelar que:

*“§ 3º Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, (...)”*

Para quê? Para fazer as vezes de fiscal da lei, como o Ministério Público Federal? Não, porque ter-se-ia, até mesmo, uma sobreposição.

Citará para atuar – pouco importando se o ato normativo é federal ou estadual - como curador da lei. É o que nos vem da cláusula final do § 3º:

*“(...) que defenderá” – não há outra opção para o Advogado-Geral da União no processo objetivo em que se ataque norma, que defenderá, ante ditame constitucional inafastável –, “o ato ou texto impugnado.”*

Não posso silenciar, Presidente, diante do que tenho notado nos processos objetivos, a revelar a atuação do Advogado da União, em que ataca, deixando de defender o ato normativo, quando a legitimidade para atuação tem finalidade única: a defesa do ato normativo, como curador desse mesmo ato.

<sup>8</sup> ADI 2556, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-185 DIVULG 19-09-2012 PUBLIC 20-09-2012.



E, no presente caso, esquecendo notadamente do dever de zelar pela concretização da assistência social, consoante previsto no art. 31 da LOAS:

Art. 31. **CABE AO MINISTÉRIO PÚBLICO ZELAR PELO EFETIVO RESPEITO AOS DIREITOS ESTABELECIDOS NESTA LEI.**

E pior, chamam de imorais, descrevem como “má-fé” a conduta daqueles que visam tão somente exercer o direito de defesa, direito ao contraditório e a ampla defesa, direito de garantir à população em estado de vulnerabilidade social o direito à assistência social.

A população acredita no Poder Judiciário, também acredita no MPF, na Polícia Federal, mas sabe que nem todos agem observando o ordenamento jurídico (aliás, foi por isto que a CRFB previu o Poder Judiciário). Os Autores poderiam recorrer diretamente à Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, mas acreditam na seriedade e imparcialidade do Poder Judiciário.

No mais, registramos o art. 5º, §§ 2º e 3º, da CRFB pelo qual os direitos fundamentais expressos na CRFB não excluem outros decorrentes de tratados internacionais, inclusive que aqueles referentes a direitos humanos terão hierarquia de “emenda constitucional”, e, a Declaração Universal dos Direitos do Homem assim dispôs:

**Artigo VIII – Toda pessoa tem direito a receber dos tributos nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.**

Assegura o direito a proteção efetiva dos direitos fundamentais protegidos nesta ação. O Judiciário deve efetivamente analisar o litígio, enfrentar a suposta violação a direito. Isto conta também no Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos:

#### ARTIGO 14

1. Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. **Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com devidas garantias POR UM TRIBUNAL COMPETENTE, INDEPENDENTE E IMPARCIAL, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação** de caráter penal formulada contra ela ou **na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil..**



2. Toda pessoa acusada de um delito terá direito a que se presuma sua inocência enquanto não for legalmente comprovada sua culpa.
3. Toda pessoa acusada de um delito terá direito, em plena igualdade, a, pelo menos, as seguintes garantias:
  - c) De **ser julgado sem dilações indevidas**;

## 5. QUANTO AO JULGAMENTO DO STF

Os Autores informam a este MM. Juízo que a ASCAR irá opor embargos de declaração da decisão proferida, pois ela não corrigiu os erros, não suprimiu as omissões, nem esclareceu as contradições e obscuridades. A cópia da petição encaminhada segue anexa.

Independentemente disto, reitera as considerações das réplicas e também da apelação interposta pelos Autores.

No mais, registra-se que o processo em questão diz respeito aos embargos à execução n. 1999.71.00.019235-1, que tramitou juntamente com a ação ordinária n. 98.00.04102-8, tendo a mesma sentença, assim como julgamento no TRF4. Porém, a ação ordinária acabou desmembrada e ela, por sua vez, hoje aguarda julgamento de outro recurso perante o STF, no qual já foi reconhecida a repercussão geral (RE 606143).

## 6. PEDIDOS

Isto posto, reiteram o pedido de antecipação de tutela, no exercício do direito constitucional à ampla defesa, ao devido processo legal, conforme exposto na apelação que interpuseram.

Porto Alegre, 17 de março de 2014.

**Rodrigo Dalcin Rodrigues**  
OAB.RS 46.049

Q



**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Of. 037/2013

Porto Alegre, 10 de junho de 2013.

Ilmo. Sr.

Dr. Sandro Luciano Caron

Delegado da Polícia Federal

Superintendência Regional do Rio Grande do Sul

Porto Alegre, RS.

EDSON MEURER BRUM (Deputado Estadual), separado judicialmente, comerciante, portador do Título de Eleitor n. 0330368504-34 e da Cédula de Identidade n. 60182301009, inscrito no CPF sob n. 433.740.180-68, residente e domiciliado na Travessa Harmonia, 99, 304, Santa Cruz do Sul, RS, GILMAR SOSSELLA (Deputado Estadual), brasileiro, casado, bancário, portador do Título de Eleitor n. 463325004-26 e da Cédula de Identidade n. 4016653943, inscrito no CPF sob n. 335.963.360-15, residente e domiciliado na Rua Eugênio Felini, 720, Tapejara, RS, HEITOR JOSÉ SCHUCH (Deputado Estadual), brasileiro, casado, agricultor familiar, portador do Título de Eleitor n. 203192304/18, da Cédula de Identidade n. 3019930481, inscrito no CPF sob n. 454.794.530-68, residente e domiciliado na Rua Augusto Spengler, 138, Santa Cruz do Sul, RS, JEFERSON OLIVEIRA FERNANDES (Deputado Estadual), brasileiro, casado, advogado, inscrito na OAB.RS sob n. 64.700, portador do Título de Eleitor n. 632011404-34 e da Cédula de Identidade n. 1047360647 e inscrito no CPF sob n. 621.726.460-91, residente e domiciliado na Avenida Cavalhada, 4760, 239, Porto Alegre, RS, e RAUL KROEFF MACHADO CARRION (Deputado Estadual), brasileiro, casado, portador do Título de Eleitor n. 0027167504-50, da Cédula de Identidade n. 7000340773, inscrito no CPF

D

sob n. 106456320-15, residente e domiciliado na Rua Duque de Caxias, 910, 84, Porto Alegre, RS, por si e pelos demais autores da Ação Popular n. 5056953-04.2011.4.04.7100, ajuizada em defesa a Associação Sulina de Crédito e Assistência Social Rural – ASCAR, que tramita perante a Subseção Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul, ao cumprimentá-lo cordialmente, vimos à presença de Vossa Senhoria, assim como já o fizemos informando à Corregedoria da Receita Federal do Brasil (cópia no compact disc anexo), relatar os fatos que tomamos conhecimento, com fundamento no art. 5º, § 3º, do Código de Processo Penal, com o intuito de que possa, se assim entender, determinar a instauração do devido inquérito policial.

Nós ajuizamos a Ação Popular n. 5056953-04.2011.4.04.7100 em prol da ASCAR, contra dois atos administrativos (revogação de imunidade em 1992 e cassação do CEBAS em 2003) – cópia anexa. Obtivemos liminar, que foi mantida pelo TRF4 em sede de efeito suspensivo e pela Turma (cópias anexas). A União foi cientificada da última decisão em 14/08/2012 e, nesta data, “renunciou ao direito de recorrer” (conforme informação do processo anexa).

Durante a tramitação do feito e, notadamente após a manutenção da liminar (em decisão monocrática também pela Turma) no TRF4, sobreveio petição do Sr. Luiz Cláudio de Lemos Tavares, qualificando-se como servidor público federal, Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, em Caxias do Sul, RS, postulando integrar a lide no polo passivo (docs. anexos).

Esta conduta chamou nossa atenção porque, quando do ajuizamento da ação havíamos localizado um documento denominado “Projeto Força-Tarefa Filantropia”, que continha anexa uma mensagem eletrônica expedida pelo então fiscal do INSS no Distrito Federal, Sr. Luiz Cláudio de Lemos Tavares, com termos, no mínimo, estranhos (doc. anexo):

#### **PROJETO FORÇA-TAREFA FILANTROPIA**

Atualmente a atuação isolada de Auditores Fiscais não está sendo apta a trazer recursos ao erário...

Assim, o objetivo desta FT – Filantropia é:



- i) INTIMIDAR PESSOAS que queiram lesar o erário, sejam conselheiros do CNAS, advogados, dirigentes de entidades, contadores, etc...
- a) Grupo de Brasília: Localizado no MPF-DF:
- b) Equipe Descentralizada: Auditores Fiscais com formação jurídica e conhecimento no segmento da "filantropia".

Observação: o texto acima foi preparado por auditores fiscais da Previdência Social e distribuído entre os seus pares e Ministério Público Federal. As ações propostas vêm sendo executadas com rigor.

Veja, também, **o conteúdo do e-mail abaixo reproduzido, originário do auditor fiscal do INSS-DF Luiz Cláudio de Lemos Tavares e enviado à Lita Filantropia, composta por endereços Eletrônicos de Procuradores Federais, Agentes Administrativos, e Auditores Fiscais**, convidando-os a participarem ativamente do Projeto Força-Tarefa Filantropia.

Destacamos que a União, o Sr. Luiz Cláudio e o Ministério Público Federal não impugnaram tais documentos, no referido processo. Pelo apurado, Luiz Cláudio de Lemos Tavares, é nascido Rio de Janeiro, casado com assessora do Ministério Público, foi nomeado "Chefe de Divisão, código DAS-101.2, na Coordenação-Geral de Fiscalização, da Diretoria da Receita Previdenciária", em Brasília pela Portaria n. 1.732 de 24 de junho de 2003, do Diretor-Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

A Portaria 40 de 10/02/2006 nominou servidores do Quadro de Pessoal do INSS, para atuarem em Forças Tarefas, a serem constituídas pelo Chefe da Assessoria de Pesquisa Estratégica - APE da Secretaria-Executiva deste Ministério, nos termos da Portaria MPS/GM/Nº 036, de 6 de fevereiro de 2006. Nesta Portaria consta o nome do Sr. Luiz Cláudio e também de "Maria Bernadete Lima dos Santos" (também do Estado do Rio de Janeiro).

Pelo apurado, alguns dos participantes da Força-Tarefa utilizaram e utilizam dos conhecimentos e documentos obtidos no exercício de suas funções para fins indevidos. Reconhecem publicamente que agem em conjunto para "supostamente" defender o bem-comum e combater fraudes, o que seria louvável. Porém, uma análise mais amíúde demonstra que, talvez, isto seja a "aparência", existindo objetivos escusos até o momento desconhecidos.



Este grupo possui, no mínimo, umas 160 ações judiciais, cujo valor das causas, ou dos efeitos delas decorrentes, ultrapassa facilmente a quantia de R\$10 bilhões de reais (listagem exemplificativa anexa).

Constam como autores das ações ora o Sr. Luiz Cláudio, ora outras pessoas (que também aparecem como advogados), e como advogados profissionais que possuem escritório no mesmo local no Rio de Janeiro (procurações anexas), dentre os quais aparentemente parentes do Sr. Luiz Cláudio: Ivo de Lemos Tavares, OAB.RJ 134.948; Márcia de Lemos Tavares, OAB.RJ n.83.551; Alexander Gusmão, OAB.RJ n.127.191; Hernani Dias Torres, OAB.RJ n. 048.799; Cristiano Barretto Figueiredo, OAB.RJ n.120.901 e OAB.DF n.27.580; Regiani Maria Mazim Carvalho da Silva, OAB.RJ n.117.255 e OAB.DF n. 226.779; e, Maria Bernadete Lima dos Santos (que seria ex-auditora do INSS aposentada em 2010), OAB.DF n.022.679. Todos possuem escritório profissional na Praça Olavo Bilac, n. 26, sala 612, Centro, CEP 20.041-010, Rio de Janeiro/RJ. Há outros advogados, com outros endereços.

Analisando algumas das ações deste rol, encontramos questões que nos intrigaram e, salvo melhor juízo, ensejam uma análise mais completa pela Polícia Federal na apuração da existência e autoria de graves delitos:

1) na ação popular n. 0019639-43.2008.4.01.3400 ajuizada em Brasília, referente a pessoa jurídica mantenedora do Hospital Mãe de Deus desta Capital, há participação do Sr. Luiz Cláudio e do Sr. Elias Sampaio Freire<sup>1</sup> como integrante do julgamento de tal caso concreto no Conselho de Contribuintes (anexa cópia do acórdão do processo n. 37071.003238/2004-03). Esta ação popular foi ajuizada pelo grupo, antes de tal julgamento;

2) na ação popular n. 2007.71.07.005933-0 movida pelo Sr. Luiz Cláudio, a inicial é instruída com cópia do processo administrativo em que ele atuou conforme prova a parte final da petição inicial que descreve os documentos então apresentados (cópia da parte final anexa);

<sup>1</sup> Representante do INSS no CNAS que atuou no segundo ato atacado pela ação popular movida em prol da ASCAR, sendo o principal responsável pela prática de ato nulo, anulável e contrário à moralidade administrativa.

3) O Sr. Luiz Cláudio apresentou contestação à nossa ação popular, aduzindo que a ASCAR seria uma fraude de uma maneira totalmente incoerente e inconsistente, mas atacando nossos advogados, aduzindo que os mesmos teriam criado o problema da ASCAR para auferirem honorários profissionais (aliás, argumentos repetidos por aqueles que o(s) defende(m)). Sua contestação e a réplica apresentada diante dela seguem anexas.

Além disto, especificamente na ação popular que ajuizamos, o Sr. Luiz Cláudio peticionou eletronicamente na ação em 28/08/2012 e o MPF peticionou no dia 30/08/2012, mas em sede de agravo (aquele interposto pela União), utilizando um fundamento similar, mas, principalmente, com muita semelhança quanto a formatação, estilo de linguagem, forma de abordagem. Ao tomarem ciência disto, nossos advogados trocaram mensagens eletrônicas abordando as "casualidades" e, pasmem, sobreveio manifestação do MPF na ação com formatação totalmente distinta (cópias anexas).

Tais condutas, assim como o exame amiúde desta plêiade de ações populares, podem caracterizar ilícitos penais, razão pela qual entendemos ser nosso dever relatar tais fatos para a devida apuração pelo órgão competente. Como, exemplo, pode ter ocorrido violação do art. 10 da Lei 9.296/96<sup>2</sup>, e, ainda, do art. 154-A do Código Penal.<sup>3</sup>

A Lei 4.898/65 e seu cotejo com a finalidade de "intimidação", as imputações feitas a nós, a ASCAR e aos nossos advogados, assim como a viabilização de arrecadação ("trazer recursos ao erário", como constou do Projeto e é exposto) contrariando a legislação, demonstra que pode estar caracterizado abuso de autoridade (art. 3º, "j", e 4º, "h").<sup>4</sup>

2 Art. 10. **Constitui crime realizar interceptação de comunicações telefônicas, de informática ou telemática, ou quebrar segredo da Justiça, sem autorização judicial ou com objetivos não autorizados em lei.**

3 Art. 154-A. **Invadir dispositivo informático alheio, conectado ou não à rede de computadores, mediante violação indevida de mecanismo de segurança e com o fim de obter, adulterar ou destruir dados ou informações sem autorização expressa ou tácita do titular do dispositivo ou instalar vulnerabilidades para obter vantagem ilícita:**

4 Art. 3º. Constitui **abuso de autoridade** qualquer atentado:  
j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional.  
Art. 4º Constitui também **abuso de autoridade**:

Podem caracterizar ainda "advocacia administrativa"<sup>5</sup>, violação de sigilo profissional<sup>6</sup>, constrangimento ilegal<sup>7</sup>, excesso de exação<sup>8</sup>, prevaricação<sup>9</sup>, violência arbitrária<sup>10</sup>, coação no curso do processo<sup>11</sup>.

Somente um grupo de pessoas com acesso a informações fiscais e sigilosas poderia obter dados (ainda que interpretando-os de forma totalmente equivocada) para instruir e ajuizar ações populares pelo país para tentar impedir o direito ao gozo da imunidade. Quem custeia isto? Quem produz as ações? Como são mantidos os contatos? Quem os blinda? Por qual razão?

Não conseguimos compreender as razões efetivas desta atuação sincronizada. Por isto, fomos instigados a pesquisar dados em função das reiteradas afirmações (seja do Sr. Luiz Cláudio na ação, seja de seus "defensores") de que, por exemplo, o problema da ASCAR teria sido "formado" pelos nossos advogados para auferirem proveito com honorários, ou, ainda, defender entidades fraudulentas (como o "famoso" caso da Ulbra,

---

h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal;

5 Art. 321 - **Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:**

6 Art. 325 - **Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação:**

§ 1º Nas mesmas penas deste artigo incorre quem:

I - permite ou facilita, mediante atribuição, fornecimento e empréstimo de senha ou qualquer outra forma, o acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública;

II - se utiliza, indevidamente, do acesso restrito.

§ 2º Se da ação ou omissão resulta dano à Administração Pública ou a outrem:

7 Art. 146 - **Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, ou depois de lhe haver reduzido, por qualquer outro meio, a capacidade de resistência, a não fazer o que a lei permite, ou a fazer o que ela não manda:**

8 Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida:

§ 1º - Se o funcionário **exige tributo** ou contribuição social **que sabe ou deveria saber indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza:**

9 Art. 319 - Retardar ou deixar de **praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:**

10 Art. 322 - **Praticar violência, no exercício de função ou a pretexto de exercê-la:**

11 Art. 344 - **Usar de violência ou grave ameaça, com o fim de favorecer interesse próprio ou alheio, contra autoridade, parte, ou qualquer outra pessoa que funciona ou é chamada a intervir em processo judicial, policial ou administrativo, ou em juízo arbitral:**

repetidamente referido pelos mesmos), quando não temos qualquer intuito de proteger fraudes. Muito pelo contrário.

O indevido são os excessos que a “força-tarefa” parece cometer, inclusive e talvez, caracterizando crimes em proveito próprio ou alheio, bem como a instauração da presunção geral de má-fé de toda e qualquer entidade de saúde, educação ou assistência social.

As afirmações que nos foram imputadas instigaram e permitiram identificar algumas particularidades que vinculam, ao menos de certa forma, membros da Força-Tarefa e a Ulbra, porém, com um viés muito distinto daquele tão explorado na mídia.

O Sr. Luiz Cláudio, assim como a Sra. Maria Bernadete são naturais do Rio de Janeiro (ao menos pelas informações obtidas) e atuavam no INSS. A esposa do Sr. Luiz Cláudio trabalha ou trabalhou no MPF em Canoas. No caso da Ulbra encontramos a figura de “Cesar de la Cruz Mendoza Arrieta”, argentino famoso pelos inúmeros golpes que aplicou no Brasil, dentre os quais estaria a arquitetura da fraude no INSS no Rio de Janeiro (do incidente vinculado a Georgina de Freitas). Arrieta teria entrado na Ulbra para resolver problemas, acompanhado por seus assessores “jurídicos”, que, pasmem, seriam ex-audidores da Receita Federal/INSS, viabilizando o recebimento de vultuosas quantias. Dito senhor foi famoso por agir sempre em conjunto com servidores públicos na plêiade de ilícitos que o notorizou.

Com isto imaginamos que talvez seja este o intuito, criar o caos, para, no futuro, ser o responsável pela “regularização” das entidades? Ou seria uma busca por honorários nas ações populares? A construção de um caminho para, em breve (após aposentadoria(s)) prestar serviços? Somente uma apuração por este órgão será capaz de apontar os verdadeiros fins e os mecanismos utilizados para viabilizar tão ampla atuação.

Temos observado que, após a réplica apresentada por nossos advogados na ação popular movida em prol da ASCAR, e das informações



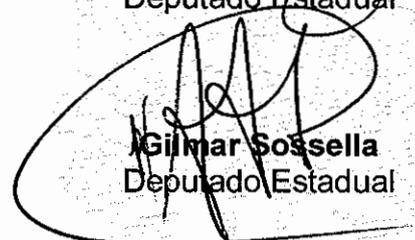
prestadas à Corregedoria da Receita Federal do Brasil, este grupo de pessoas alterou sua forma de atuação. Está mais diligente, mas um exame acurado dos fatos anteriores, certamente poderá trazer à tona verdades que o véu midiático da “pilantropia” foi apto a esconder por um bom tempo.

Por todo o exposto, ficamos à disposição de Vossa Senhoria para auxiliá-lo no que for necessário na apuração dos fatos e eventual confirmação da prática de crimes, entregando anexo compact disc com cópia dos documentos mencionados, ao tempo em que reiteramos nossos votos de máxima estima e consideração.

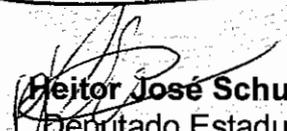
Atenciosamente,



**Edson Meurer Brum**  
Deputado Estadual



**Gilmar Sossella**  
Deputado Estadual



**Reitor José Schuch**  
Deputado Estadual



**Jeferson Fernandes**  
Deputado Estadual



**Raul Kroeff Machado Carrion**  
Deputado Estadual

CÓPIA

Recebido  
MF/RFB/COGER  
Escritório de Corregedoria Geral/10ª RF  
Naylor Sardinha de Melo  
Chefe do Escritório - Matr. 1537891  
Em 20.12.2012

Of. 075/2012

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2012.

Ilmo. Sr.

Naylor Sardinha de Melo

Chefe do Escritório de Corregedoria – Escor

Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 10ª Região Fiscal

Estado do Rio Grande do Sul

Porto Alegre, RS.

EDSON MEURER BRUM (Deputado Estadual), separado judicialmente, comerciante, portador do Título de Eleitor n. 0330368504-34 e da Cédula de Identidade n. 60182301009, inscrito no CPF sob n. 433.740.180-68, residente e domiciliado na Travessa Harmonia, 99, 304, Santa Cruz do Sul, RS, GILMAR SOSSELLA (Deputado Estadual), brasileiro, casado, bancário, portador do Título de Eleitor n. 463325004-26 e da Cédula de Identidade n. 4016653943, inscrito no CPF sob n. 335.963.360-15, residente e domiciliado na Rua Eugênio Felini, 720, Tapejara, RS, HEITOR JOSÉ SCHUCH (Deputado Estadual), brasileiro, casado, agricultor familiar, portador do Título de Eleitor n. 203192304/18, da Cédula de Identidade n. 3019930481, inscrito no CPF sob n. 454.794.530-68, residente e domiciliado na Rua Augusto Spengler, 138, Santa Cruz do Sul, RS, JEFERSON OLIVEIRA FERNANDES (Deputado Estadual), brasileiro, casado, advogado, inscrito na OAB.RS sob n. 64.700, portador do Título de Eleitor n. 632011404-34 e da Cédula de Identidade n. 1047360647 e inscrito no CPF sob n. 621.726.460-91, residente e domiciliado na Avenida Cavallhada, 4760, 239, Porto Alegre, RS, e RAUL KROEFF MACHADO CARRION (Deputado Estadual), brasileiro, casado, portador do Título de Eleitor n. 0027167504-50, da Cédula de Identidade n. 7000340773, inscrito no CPF sob n. 106456320-15, residente e domiciliado na Rua Duque de Caxias, 910, 84, Porto Alegre, RS, por si e pelos demais autores da Ação Popular n. 5056953-04.2011.4.04.7100, ajuizada em defesa a Associação Sulina de

Crédito e Assistência Social Rural – ASCAR, que tramita perante a 2ª Vara Federal Tributária da Subseção Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul, ao cumprimentá-lo cordialmente, vimos à presença de Vossa Senhoria informá-lo sobre fatos que tomamos conhecimento e que podem, em tese, concretizar infrações éticas e disciplinares, dentre outras, consoante dispõe o Decreto 2.331/97 e a Portaria do Ministério da Fazenda n. 203/12 (notadamente em seu art. 287), para que sejam tomadas as providências cabíveis.

1. **Origem da ciência sobre os fatos que podem caracterizar infrações**

Nós, juntamente com outros cidadãos, dentre os quais Alceu de Deus Collares, Germano Antônio Rigotto, Olívio de Oliveira Dutra, Pedro Jorge Simon, Ana Amélia de Lemos, Paulo Renato Paim ajuizamos a Ação Popular n. 5056953-04.2011.4.04.7100 em prol da ASCAR (associação de direito privado da qual a própria União é associada desde 1955), contra dois atos.

O primeiro, praticado em 1992 pelo INSS. O segundo, praticado em 2003 pelo CNAS (cujo principal autor do ilícito é o Sr. Elias Sampaio Freire, na época, representante do INSS no CNAS e que manipulou o julgamento administrativo).

Nesta ação, obtivemos liminar. Isto é demonstrado pela cópia da petição inicial, da decisão liminar e da decisão do TRF4 inclusas no compact-disc anexo.

Salientamos que tal decisão foi mantida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região em razão de recurso interposto pela União, que, ciente de tal decisão, não recorreu.

Pois bem. Durante a tramitação do feito sobreveio petição do Sr. **Luiz Cláudio de Lemos Tavares**, que se qualificou como servidor público federal, ocupando o **cargo de Auditor Fiscal** da Receita Federal do Brasil, pelo que se depreende em **Caxias do Sul**, RS, postulando integrar a lide no polo passivo (veja a cópia de sua petição no CD anexo).

Esta conduta chamou nossa atenção porque, quando do ajuizamento da ação popular havíamos apresentado um documento denominado “Projeto Força-Tarefa Filantropia” que continha uma mensagem eletrônica de tal senhor. Assim, passamos a buscar maiores informações sobre dita pessoa, ensejando a exposição dos fatos que podem caracterizar, em tese, infrações éticas e disciplinares, dentre outras.

## 2. Fatos que podem caracterizar infrações

Quando do ajuizamento da ação havíamos localizado um documento denominado “Projeto Força-Tarefa Filantropia”, que continha anexa uma mensagem eletrônica expedida pelo então fiscal do INSS no Distrito Federal, Sr. Luiz Cláudio de Lemos Tavares, com termos, no mínimo, estranhos (veja-se o documento no CD-Rom anexo):

### **PROJETO FORÇA-TAREFA FILANTROPIA**

Atualmente a atuação isolada de Auditores Fiscais não está sendo apta a trazer recursos ao erário...

Assim, o objetivo desta FT – Filantropia é:

- i) **INTIMIDAR PESSOAS** que queiram lesar o erário, sejam conselheiros do CNAS, advogados, dirigentes de entidades, contadores, etc...

Estratégia de Atuação:

- a) Grupo de Brasília: Localizado no MPF-DF:
- b) Equipe Descentralizada: Auditores Fiscais com formação jurídica e conhecimento no segmento da “filantropia”.

Observação: o texto acima foi preparado por auditores fiscais da Previdência Social e distribuído entre os seus pares e Ministério Público Federal. As ações propostas vêm sendo executadas com rigor.

Veja, também, **o conteúdo do e-mail abaixo reproduzido, originário do auditor fiscal do INSS-DF Luiz Cláudio de Lemos Tavares e enviado à Lita Filantropia, composta por endereços Eletrônicos de Procuradores Federais, Agentes Administrativos, e Auditores Fiscais**, convidando-os a participarem ativamente do Projeto Força-Tarefa Filantropia.

No texto do e-mail do Sr. Luiz Cláudio de Lemos Tavares anexo ao mencionado Projeto consta:

b) Grupo que vai atuar em Procuradorias da República na cidade de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro (posteriormente podem ser incluídas outras cidades), composto por AFPS com formação jurídica, que não precisarão se deslocar a outros estados.

A União, o Sr. Luiz Cláudio de Lemos Tavares e o Ministério Público Federal não impugnaram tais documentos!

A partir daquele documento e da conduta do Sr. Luiz Cláudio de se apresentar na ação para integrar o polo passivo, passamos a uma análise mais detalhada sobre sua conduta.

Tomamos conhecimento que ele integra um grupo de pessoas (cremos "grupo Força-Tarefa"), possuindo, no mínimo, umas 180 (cento e oitenta) ações judiciais, cuja soma dos valores das causas perfaz aproximadamente **R\$9,5 bilhões**, consoante listagem no CD-Rom anexo.

A pesquisa não foi exaustiva, pois dela não constam, por exemplo, as ações populares de ns. 2008.71.12.004715-1 (valor da causa de R\$265.000.000,00) e 2009.71.12.001624-9 (valor da causa de R\$480.000.000,00) que têm como advogado a mesma pessoa que consta como procurador do Sr. Luiz Cláudio em outras ações (Cristiano Barreto Figueiredo – OAB.RJ 120.901).

Aliás, o próprio Sr. Luiz Cláudio de Lemos Tavares informou na "manifestação" que apresentou na ação popular que ajuizamos em 28/08/2012 (proc. 5056953-04.2011.4.04.7100 – manifestação no CD-Rom anexo) que tal grupo ajuíza ações populares. Cumpre expor que sua "manifestação" é eivada da mais plena e absoluta má-fé processual, conforme abordamos na "réplica" (também anexa).

Constam como autores das ações ora o Sr. Luiz Cláudio, ora outras pessoas (que também aparecem como advogados), e como advogados profissionais que possuem escritório no mesmo local no Rio de Janeiro (para exemplificar, juntamos algumas procurações em anexo), dentre os quais

aparentemente parentes do Sr. Luiz Cláudio, como os advogados Ivo de Lemos Tavares e Márcia de Lemos Tavares da Silva, vejamos (anexo: procurações Luiz Cláudio):

- Os advogados Ivo de Lemos Tavares, OAB.RJ 134.948; Márcia de Lemos Tavares, OAB.RJ n.83.551; Alexander Gusmão, OAB.RJ n.127.191; Hernani Dias Torres, OAB.RJ n. 048.799; Cristiano Barretto Figueiredo, OAB.RJ n.120.901 e OAB.DF n.27.580; Regiani Maria Mazim Carvalho da Silva, OAB.RJ n.117.255 e OAB.DF n. 226.779; e, Maria Bernadete Lima dos Santos (que seria ex-auditora do INSS), OAB.DF n.022.679, possuem escritório profissional na Praça Olavo Bilac, n. 26, sala 612, Centro, CEP 20.041-010, Rio de Janeiro/RJ; e,

- Maria Bernadete Lima dos Santos, OAB.DF n. 022.679, que aparece em procuração como tendo escritório profissional no local acima, também possui outras procurações em que apresenta como endereço profissional a Rua Desembargador Mário Mattos, nº 219/1.002, Serra, Belo Horizonte/MG, CEP: 30.220-410, isto é, outra cidade mencionada no Projeto Força-Tarefa.

Salientamos que há outros advogados, com outros endereços.

Analisando algumas das ações deste rol identificado, encontramos questões que nos intrigaram.

Na ação popular n. 0019639-43.2008.4.01.3400 ajuizada pela "Força-Tarefa" em Brasília (ou por pessoas a ela ligadas), que é referente a pessoa jurídica mantenedora do Hospital Mãe de Deus desta Capital, identificamos a participação do Sr. Luiz Cláudio de Lemos Tavares, mas, também, do Sr. Elias Sampaio Freire como integrante do julgamento do caso concreto no Conselho de Contribuintes (consoante cópia do acórdão do processo administrativo n. 37071.003238/2004-03). Informações obtidas na imprensa (reportagens anexas) demonstram a atuação da Força-Tarefa contra

dita entidade de Caxias do Sul, mas, através do MPF-DF e auditores da receita. Além disto, chama atenção que esta ação popular foi ajuizada dias antes do julgamento pelo Conselho de Contribuintes. Sinceramente, não conseguimos compreender estes fatos.

Também identificamos na ação popular n. 2007.71.07.005933-0 movida pelo Sr. Luiz Cláudio cópia do relatório que ele, como auditor da Receita Federal elaborou em pedido de isenção de dita entidade (em 04/03/2005), bem como “representação” que ele elaborou para cassar o CEBAS da entidade em questão em 07/03/2005. Para demonstrar isto juntamos anexa a parte final da petição inicial da ação popular em questão, que descreve os documentos então apresentados. Aliás, menciona que junta íntegra do processo administrativo em que ele atuou (haveria autorização para isto?). Em anexo, juntamos informação fiscal dele opinando pelo indeferimento do pedido de isenção (em dois arquivos), o indeferimento da isenção em primeira instância, e, depois, a representação ao CNAS feita pelo Sr. Luiz Cláudio para viabilizar a cassação do certificado então concedido.

Ou seja, aparentemente o Sr. Luiz Cláudio de Lemos Tavares utilizou documentos que teve acesso no exercício de seu ofício de servidor público federal para ajuizar ação popular e isto em data semelhante àquela do mencionado “Projeto Força-Tarefa Filantropia”. Mas, a surpresa maior é por envolver tantas entidades, de tantos locais, pois, aparentemente, ele não poderia fazer isto sozinho, o que leva a crer a continuidade de atuação da Força-Tarefa, seja ela oficial ou não.

Causou surpresa ainda o fato de o MPF, além de não impugnar o documento referente ao “Projeto Força-Tarefa Filantropia”, atua nas ações movidas pela Força-Tarefa (ainda que no exercício de suas funções), mas parece não atentar para os vínculos existentes entre elas.

Também nos surpreendeu a manifestação do MPF do dia 30/08/2012 (embargos de declaração em sede de agravo na ação popular que

ajuizamos em prol da ASCAR), adotando argumento na linha do apresentado pelo Sr. Luiz Cláudio de Lemos Tavares no dia 28/08/2012 na ação popular, gozando também de semelhança quanto a formatação, estilo de linguagem, forma de abordagem (cópia da manifestação do MPF anexa).

Estes fatos nos geram dúvidas quanto a infrações de servidores da Receita Federal do Brasil, notadamente, do Sr. Luiz Cláudio de Lemos Tavares (aparentemente originários do INSS). Faltas éticas e disciplinares pela utilização de documentos que teve acesso no exercício de sua profissão. Faltas pelo ajuizamento de centenas de ações num grupo organizado, abordando fatos relacionados a centenas de entidades sobre as quais dito senhor, em tese, não teria como ter conhecimentos fáticos para questionar ou sequer se manifestar. No entanto, há uma atuação em todo o país baseada em informações de cunho fiscais sem justificativas plausíveis, ensejando a devida apuração no âmbito administrativo.

Estas circunstâncias fáticas identificadas em tais documentos geram dúvidas, que não querem calar:

1) Este grupo de funcionários, aparentemente motivados por nobre "zelo republicano" pela arrecadação fiscal, "capitaneado" pelo Sr. Luiz Cláudio, foi regularmente constituído como Força-Tarefa? Há portaria administrativa que legitime a Força-Tarefa? Se existiu formalmente, pessoas a desvirtuaram sem a ciência de seus superiores?

2) Quem custeia tal organização? Quem lhe fornece os meios para sustentar tão vasto circuito de operações, que se estendem pelo Brasil afora?

3) Como este grupo obtém as informações e os documentos necessários para instruir essa plêiade de ações populares, referentes a entidades de centenas de municípios, cuja maior parte acha-se, em tese,

protegida pelas implicações jurídicas do sigilo fiscal e estão localizadas em outras jurisdições da Receita Federal do Brasil?

4) Se a Força-Tarefa, segundo texto do próprio Sr. Luiz Cláudio, se destina a subsidiar o ajuizamento de ações civis públicas por parte do Ministério Público Federal, por que estão sendo ajuizadas centenas de ações populares?

5) Por que tão necessário, aos olhos da Força-Tarefa, intimidar os advogados, conselheiros e quem tentar defender algum direito no âmbito administrativo ou judicial? É apenas uma nova e curiosa maneira de interpretar o princípio da lealdade processual ou a intimidação cumpre um desejado papel de “reforço” nos seus esforços de convencimento extrajurídicos?

6) Ajuizar ações pelo Brasil afora cujo valor ultrapassa de R\$9 bilhões, estaria se convertendo num mecanismo (nada “republicano”) de captação de gordas sucumbências por quem possui informações privilegiadas?

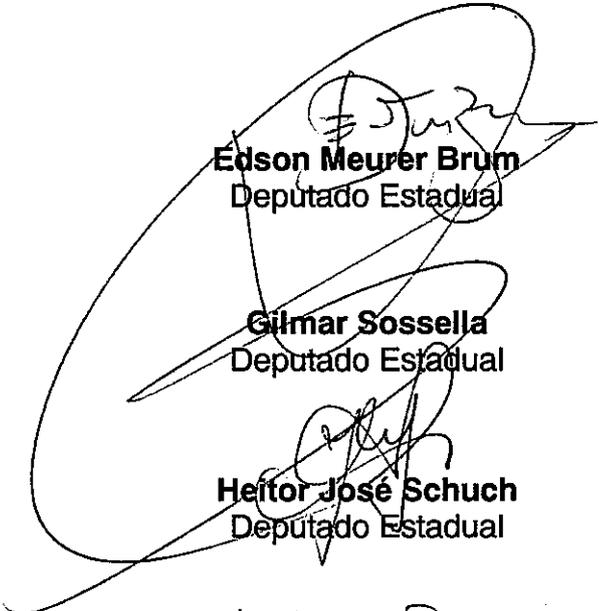
7) Como um auditor da Receita Federal em Caxias do Sul-RS dispõe de tempo e condições operacionais para assumir a autoria de mais de 100 (cem) ações populares e aqui se apresenta em juízo para compartilhar a posição de réu com a União, pretendendo prestar-lhe “assistência”? Que “missão” é esta? Quem lhe designou? Quem o sustenta? Como ele custeia advogados do Rio de Janeiro? Como estará a sua saúde, pois, certamente, ele não estará pelejando (ou buscando um novo Graal) em detrimento de suas funções de auditor; logo, deverá trabalhar, intensamente, nas horas destinadas ao seu repouso (reitere-se: são mais de 100 ações, em vários Estados das regiões Sul e Sudeste)?

8) quais são os verdadeiros fins visado por tal Força-Tarefa? Por tais pessoas? Há ciência destes fatos pela Receita Federal do Brasil? Há procedimentos de apuração de irregularidades?

Enfim, tomando ciência destes fatos e diante destes questionamentos que demonstram, ao menos em tese, a prática de infrações, no mínimo, nos âmbitos ético e disciplinar, temos o dever de repassar-lhe tais informações para que sejam adotadas as providências para apurá-las, e, se confirmadas, aplicar as devidas sanções.

Sem mais para o momento, em nome de todos os Autores da ação popular, reiteramos nossos votos de máxima estima e consideração, ficando à vossa disposição para o que for necessário.

Atenciosamente,



**Edson Meurer Brum**  
Deputado Estadual

**Gilmar Sossella**  
Deputado Estadual

**Heitor José Schuch**  
Deputado Estadual



**Jeferson Fernandes**  
Deputado Estadual



**Raul Kroeff Machado Carrion**  
Deputado Estadual

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 5056953-04.2011.404.7100/RS**

**RELATOR** : MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE  
**APELANTE** : ADAO ROBERTO RODRIGUES VILLAVERDE  
: ADRIANA ANTUNES DE ALMEIDA  
: air nunes dos santos  
: ALCEU BARBOSA VELHO  
: ALCEU DE DEUS COLLARES  
: ALEXANDRE DUARTE LINDENMEYER  
: ALEXANDRE POSTAL  
: ALTEMIR ANTONIO TORTELLI  
: ANA AMELIA DE LEMOS  
: ANA INES AFFONSO  
: ANTONIO VALDECI OLIVEIRA DE OLIVEIRA  
: AURIO PAULO SCHERER  
: CELSO RICARDO LUDWIG  
: CELSO WOYCIECHOWSKI  
: DANIEL LUIZ BORDIGNON  
: DIOGENES LUIZ BASEGIO  
: DIONILSO MATEUS MARCON  
: EDSON MEURER BRUM  
: EDUARDO JULIANO FERNANDES  
: ELIANE PIOVESAN BOTTON  
: ELTON ROBERTO WEBER  
: ELVINO JOSE BOHN GASS  
: FRANCISCO NATAL SIGNOR  
: GERMANO ANTÔNIO RIGOTTO  
: GERSON BURMANN  
: GILMAR SOSSELLA  
: GIOVANI CHERINI  
: GUILHERME CASSEL  
: HEITOR JOSE SCHUCH  
: JEFERSON OLIVIERA FERNANDES  
: JOAO EDEGAR PRETTO  
: JOSE ALFONSO EBERT HAMM  
: JOSE ANTONIO JUNIOR FROZZA PALADINI  
: JOSE FRANCISCO GORSKI  
: JOSE HERMETO HOFFMANN  
: JOSE LUIS LAUERMANN  
: JOSE LUIZ BORTOLI AZAMBUJA  
: JULIANA BRIZOLA  
: LUIS ALBERTO TRINDADE  
: LUIZ FERNANDO SCHMIDT  
: MARCO ANTONIO TRIERVEILER  
: MARIOVANE GOTTFRIED WEIS  
: MARISA VIRGINIA FORMOLO DALLA VECCHIA  
: MARLON ARATOR SANTOS DA ROSA  
**ADVOGADO** : JORGE LUTZ MULLER  
: KARINA DE SOUZA FEIJO  
: Rodrigo Dalcin Rodrigues

**APELANTE** : Pablo Freire Rodrigues  
**APELANTE** : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**APELANTE** : MIRIAM PAZ GARCEZ MARRONI  
: OLÍVIO DE OLIVEIRA DUTRA  
: OSVALDO GUADAGNIN  
: PAULO EUCLIDES GARCIA DE AZEREDO  
: PAULO RENATO PAIM  
: PEDRO BANDARRA WESTPHALEN  
: PEDRO JORGE SIMON  
: RAUL JORGE ANGLADA PONT  
: RAUL KROEFF MACHADO CARRION  
: ROBERTO RAMOS  
: RUI POLIDORO PINTO  
: SERGIO SCHNEIDER  
: SILVIO ISOPO PORTO  
: TEREZINHA MARQUES FLOR  
: VERGILIO FREDERICO PERIUS  
: VERONICA BANDEIRA SIMOES  
: VOLMIR JOSE MIKI BREIER  
: WALDYR STUMPF JUNIOR  
**ADVOGADO** : JORGE LUTZ MULLER  
: KARINA DE SOUZA FEIJO  
: Rodrigo Dalcin Rodrigues  
: Pablo Freire Rodrigues  
**APELADO** : OS MESMOS  
: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO  
: UNIÃO - FAZENDA NACIONAL  
**INTERESSADO** : LUIZ CLAUDIO DE LEMO TAVARES  
**ADVOGADO** : Alexander Gusmão

## EMENTA

**AÇÃO POPULAR. PRESCRIÇÃO. ATOS CONSIDERADOS LESIVOS À ASCAR (ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL). REVOGAÇÃO DA IMUNIDADE. CASSAÇÃO DO CEBAS. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. LITISPENDÊNCIA NÃO RECONHECIDA EM RELAÇÃO AO PRIMEIRO ATO ATACADO. CAUSA DE PEDIR DIVERSA. AÇÃO ORDINÁRIA POR VÍCIO FORMAL. AUSÊNCIA DE TRÍPLICE IDENTIDADE NOS TERMOS DO ARTIGO 301, §§2º E 3º DO CPC. RECONHECIMENTO DE COISA JULGADA EM RELAÇÃO AO SEGUNDO ATO. IDÊNTICO PEDIDO E CAUSA DE PEDIR. PARTES DISTINTAS. ASSISTÊNCIA LITISCONSORCIAL. ARTIGO 6º, §5º, DA LEI 4.717/65. APELAÇÃO MINISTERIAL. NÃO CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE REITERAÇÃO DAS RAZÕES APÓS JULGAMENTO DOS EMBARGOS.**

1. Deve ser afastada a alegação de prescrição uma vez que os atos supostamente lesivos repercutem seus efeitos até o presente momento.

2. Pelo *status* constitucional que ostenta, a ação popular não admite interpretação restritiva no que tange à sua aplicabilidade. A tutela do interesse público se dá de forma ampla, dada a relevância para a sociedade e para o Estado, conforme já deixou assentado o Superior Tribunal de Justiça.

3. Se o reconhecimento da imunidade de entidades filantrópicas pode ser objeto de ações populares, nas hipóteses em que caracterizada a lesão ao erário em decorrência de ilegalidade, não é

razoável nem proporcional que se afaste do âmbito da ação popular o exame da cassação de benefício fiscal que venha a acarretar inelutável prejuízo à sociedade.

4. Destacando-se a agropecuária como uma das principais atividades econômicas do Estado do Rio Grande do Sul, é certo que a cassação de imunidade e conseqüente inviabilização da continuidade das atividades de apoio técnico aos pequenos agricultores interessa a toda coletividade.

5. Não há litispendência entre o primeiro ato dito lesivo (cassação de imunidade) relativamente aos autos do processo nº 2003.04.01.025860-8, uma vez que a demanda individual formalizada pela ASCAR contém causa de pedir diversa, fulcrada na alegação de ausência de contraditório e ampla defesa. A demanda coletiva, a seu turno, não se encerra na anulação dos atos administrativos por vício formal, pois apresenta espectro mais amplo - preservação da ASCAR - abrangendo o exame de preenchimento dos requisitos para reconhecimento da imunidade: caráter assistencial da entidade e possibilidade de remuneração dos servidores administradores.

6. A alegação de vício de procedimento nos autos do processo administrativo nº 44006.002197/2002-15 já foi objeto de ação judicial transitada em julgado. Hipótese em que reconhecida a tríplice identidade, impondo-se a manutenção da decisão extintiva do feito sem julgamento de mérito (artigo 267, inciso V, do CPC) em relação ao segundo fato. Deve ser reconhecida a existência de litispendência/coisa julgada sempre que houver identidade de pedir, causa de pedir e de partes no sentido material, apesar de as partes processuais serem diversas.

8. Em vista da ausência de ratificação da apelação após o julgamento dos embargos de declaração, não merece trânsito o recurso do *Parquet* de primeiro grau.

9. Na ação popular, cujo objetivo é anular ato lesivo ao patrimônio público, qualquer cidadão pode habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor, nos termos do art. 6º, §5º da Lei 4.717/65.

10. Apelação da ASCAR parcialmente provida para o efeito de determinar o processamento da ação popular em relação ao primeiro ato dito lesivo. Apelação do Ministério Público Federal não conhecida.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 1a. Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, a) dar parcial provimento à apelação da ASCAR determinando-se o processamento da demanda em relação ao primeiro ato atacado na ação popular (revogação da imunidade), com a reativação da tutela antecipada deferida por este Tribunal nos autos do AI nº 5000452-53.2012.404.0000; b) não conhecer da apelação do Ministério Público Federal, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 16 de junho de 2014.

**Des. Federal MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE**  
**Relatora**

---

Documento eletrônico assinado por **Des. Federal MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **6775615v35** e, se solicitado, do código **CRC 7E1061DB**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Maria de Fátima Freitas Labarrère

Data e Hora: 17/06/2014 09:34

---

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 5056953-04.2011.404.7100/RS**

**RELATOR** : **MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE**  
**APELANTE** : **ADAO ROBERTO RODRIGUES VILLAVARDE**  
: **ADRIANA ANTUNES DE ALMEIDA**  
: **air nunes dos santos**  
: **ALCEU BARBOSA VELHO**  
: **ALCEU DE DEUS COLLARES**  
: **ALEXANDRE DUARTE LINDENMEYER**  
: **ALEXANDRE POSTAL**  
: **ALTEMIR ANTONIO TORTELLI**  
: **ANA AMELIA DE LEMOS**  
: **ANA INES AFFONSO**  
: **ANTONIO VALDECI OLIVEIRA DE OLIVEIRA**  
: **AURIO PAULO SCHERER**  
: **CELSO RICARDO LUDWIG**  
: **CELSO WOYCIECHOWSKI**  
: **DANIEL LUIZ BORDIGNON**  
: **DIOGENES LUIZ BASEGIO**  
: **DIONILSO MATEUS MARCON**  
: **EDSON MEURER BRUM**  
: **EDUARDO JULIANO FERNANDES**  
: **ELIANE PIOVESAN BOTTON**  
: **ELTON ROBERTO WEBER**  
: **ELVINO JOSE BOHN GASS**  
: **FRANCISCO NATAL SIGNOR**  
: **GERMANO ANTÔNIO RIGOTTO**  
: **GERSON BURMANN**  
: **GILMAR SOSSELLA**  
: **GIOVANI CHERINI**  
: **GUILHERME CASSEL**  
: **HEITOR JOSE SCHUCH**  
: **JEFERSON OLIVIERA FERNANDES**  
: **JOAO EDEGAR PRETTO**  
: **JOSE ALFONSO EBERT HAMM**  
: **JOSE ANTONIO JUNIOR FROZZA PALADINI**  
: **JOSE FRANCISCO GORSKI**  
: **JOSE HERMETO HOFFMANN**  
: **JOSE LUIS LAUERMANN**  
: **JOSE LUIZ BORTOLI AZAMBUJA**  
: **JULIANA BRIZOLA**  
: **LUIS ALBERTO TRINDADE**  
: **LUIZ FERNANDO SCHMIDT**  
: **MARCO ANTONIO TRIERVEILER**  
: **MARIOVANE GOTTFRIED WEIS**  
: **MARISA VIRGINIA FORMOLO DALLA VECCHIA**  
: **MARLON ARATOR SANTOS DA ROSA**  
**ADVOGADO** : **JORGE LUTZ MULLER**  
: **KARINA DE SOUZA FEIJO**  
: **Rodrigo Dalcin Rodrigues**

**APELANTE** : Pablo Freire Rodrigues  
**APELANTE** : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**APELANTE** : MIRIAM PAZ GARCEZ MARRONI  
: OLÍVIO DE OLIVEIRA DUTRA  
: OSVALDO GUADAGNIN  
: PAULO EUCLIDES GARCIA DE AZEREDO  
: PAULO RENATO PAIM  
: PEDRO BANDARRA WESTPHALEN  
: PEDRO JORGE SIMON  
: RAUL JORGE ANGLADA PONT  
: RAUL KROEFF MACHADO CARRION  
: ROBERTO RAMOS  
: RUI POLIDORO PINTO  
: SERGIO SCHNEIDER  
: SILVIO ISOPO PORTO  
: TEREZINHA MARQUES FLOR  
: VERGILIO FREDERICO PERIUS  
: VERONICA BANDEIRA SIMOES  
: VOLMIR JOSE MIKI BREIER  
: WALDYR STUMPF JUNIOR  
**ADVOGADO** : JORGE LUTZ MULLER  
: KARINA DE SOUZA FEIJO  
: Rodrigo Dalcin Rodrigues  
: Pablo Freire Rodrigues  
**APELADO** : OS MESMOS  
: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO  
: UNIÃO - FAZENDA NACIONAL  
**INTERESSADO** : LUIZ CLAUDIO DE LEMO TAVARES  
**ADVOGADO** : Alexander Gusmão

## RELATÓRIO

Adão Roberto Rodrigues Villaverde e Outros ajuizaram Ação Popular, com pedido de antecipação de tutela, com fundamento no artigo 5º, LXXIII, da CRFB e artigo 1º da Lei 4.717/65, objetivando atacar dois atos praticados contra a Associação Sulina de Crédito e Extensão Rural - ASCAR, criada em 1955 pela própria União e pelo Estado do Rio Grande do Sul, juntamente com a sociedade gaúcha consistentes: a) na revogação (cancelamento) da imunidade das contribuições para a seguridade social (art. 195, §7º) pela autoridade fiscal competente, bem como b) na decisão do Conselho Nacional de Assistência Social que julgou procedente a representação do presidente do INSS propondo o cancelamento do CEBAS (Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social). Postularam a decretação de nulidade dos atos atacados, ou sua anulação, nos termos do art. 2º e 3º da Lei nº 4.717/65 e, ainda, violação à moralidade administrativa (nos termos do artigo 5º, LXXIII, da CF), bem como a anulação de todos os atos e efeitos decorrentes dos mesmos.

Concedida a liminar para determinar a '*suspensão dos efeitos dos atos administrativos que implicaram a cassação da imunidade e do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social da ASCAR*' e, por conseguinte, suspender a exigibilidade de todos os créditos tributários (art. 151, V, do CTN) relativos a contribuições de seguridade social constituídos contra tal associação, com o que deverão cessar as cobranças administrativas e judiciais (evento 190). Contra esta decisão, a União interpôs o agravo de instrumento nº 5000452-53.2012.404.0000, ao qual foi dado parcial provimento apenas para a delimitação

do âmbito de abrangência da medida liminar.

A União Federal opôs embargos de declaração contra a decisão concessiva da liminar (evento 205), os quais não foram conhecidos (evento 208).

A União Federal (representada pela Procuradoria da Fazenda Nacional e Advocacia-Geral da União) apresentou contestação alegando, em síntese; a) não cabimento da ação popular por inadequação da via; b) litispendência da ação popular com o processo nº 2003.04.01.025860-8; c) caracterização da coisa julgada em relação ao ato do CNAS que cancelou o CEBAS da ASCAR (processo nº 2006.34.00.006903-2, da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal); d) prescrição; e) legalidade do procedimento de cancelamento da imunidade de contribuições devidas à Seguridade Social, f) inexistência de vício formal na cassação do CEBAS; g) não enquadramento da ASCAR como entidade de assistência social; h) descumprimento do dever normativo de não remunerar diretores (evento 215).

Os autores apresentaram réplica à contestação (evento 224), tendo as partes sido intimadas a se manifestar acerca da produção de provas (evento 226).

A União requereu a juntada, pelos autores, de documentos necessários ao julgamento do feito, nos termos do artigo 333, inciso I, do CPC (evento 231), enquanto os autores postularam a produção de prova pericial, inspeção judicial e prova testemunhal (evento 233).

O juízo deferiu a produção de prova documental, deixando para o momento subsequente a deliberação sobre a prova pericial (evento 235).

Luiz Cláudio de Lemos Tavares apresentou petição requerendo a chave do processo '*para, se for o caso, aderir ao processo, como lhe faculta a Lei da Ação Popular (art. 6º, §5º, da Lei 4.717/65)*' (evento 236), o que restou deferido pelo juízo (evento 239).

Os autores apresentaram embargos declaratórios (evento 248), Luiz Cláudio de Lemos Tavares requereu o seu ingresso no pólo passivo da ação, nos termos do artigo 6º, §5º, da Lei nº 4.717/65 (evento 256), tendo sido admitido o seu ingresso como assistente simples da União (evento 257).

O assistente se manifestou (evento 285), o Ministério Público Federal postulou a designação de audiência de instrução e a juntada da documentação solicitada pela União (evento 290).

Houve declinação de competência com a remessa dos autos para uma vara cível (evento 293). Os autores apresentaram réplica à contestação do assistente (evento 313).

Os autos retornaram à 2ª Vara Tributária em razão de decisão proferida em agravo de instrumento (evento 353), sobrevindo sentença que revogou a medida liminar, reconsiderou a decisão que admitiu o assistente simples da União e julgou extinto o processo sem resolução de mérito com fundamento no artigo 267, incisos V (litispendência) e VI (ausência de condição da ação), do CPC.

Os autores apresentaram embargos declaratórios (evento 429) e acostaram aos autos abaixo-assinado em defesa da Ação Social da ASCAR (eventos 435, 437, 438, 439, 440, 441 e 442).

O Ministério Público Federal apelou propugnando pela reforma da sentença na parte em que reconsiderou a decisão que admitiu Luiz Claudio de Lemos Tavares como assistente simples da União. Argumentou que a ausência de texto legal não deve ser obstáculo intransponível para se admitir que um cidadão intervenha no processo para defender aquilo que considera ser o legítimo interesse público (evento 436).

Luiz Claudio de Lemos Tavares requereu a oportunização do contraditório nos embargos de declaração interpostos pelos demandantes (evento 506).

Os autores juntaram aos autos carta elaborada em audiência pública realizada em 02/12/2013 e novas moções de apoio, '*como as dadas pelo Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul, pela Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul*' -

*FAMURS* (unânime), pelos 4.300 participantes do VIII Congresso Brasileiro de Agroecologia, dentre outros' (evento 511).

A União se manifestou sobre os embargos declaratórios apresentados pelos autores (evento 512) que foram rejeitados pelo juízo (evento 518).

Inconformada, a parte autora apelou sustentando que a ação popular foi ajuizada demonstrando que a ASCAR é entidade que foi constituída e é mantida com recursos públicos, quase que em sua totalidade. Portanto, não é só a defesa do patrimônio da União que admite o ajuizamento desta demanda, mas, também o de entidade criada e/ou mantida seja pela União, Estado e Município. Destacou que a liminar mantida por este Tribunal resguardou não só os efeitos patrimoniais materiais da entidade protegida na via da ação popular, mas principalmente o intangível, os serviços de natureza pública prestados à população rural em estado de vulnerabilidade social.

Argumentou que vedar o ajuizamento de ação popular importa em violação ao disposto no artigo 5º, inciso LXXIII, da CF e art. 1º, da Lei 4717/65, pois estes prevêm justamente meio jurídico de proteção contra ato ilegal ou imoral praticado pela 'administração pública'.

Sustentou a inexistência de litispendência porque: a) tal alegação foi rechaçada pelo agente ministerial nos autos do agravo de instrumento interposto contra a medida liminar; b) há regra legal prevendo o exercício deste direito e ela não pode ser obstada por eventual interesse público contraposto; c) havendo regra legal para a caracterização de litispendência, assim como estabelecendo requisitos à legitimação para propor a ação popular, é vedado ao Poder Judiciário cercear este direito, sob pena de violação ao art. 126, do CPC; d) não há possibilidade de decisões conflitantes, pois não há identidade de partes; nem de causa de pedir, nem de pedidos, razão pela qual não restam concretizados os requisitos do art. 301, §§1º, 2º e 3º, do CPC; e) o precedente citado na sentença é inaplicável à situação dos autos; f) a Constituição Federal e a Lei não restringem os efeitos da ação popular.

Por fim, argumentou que a exclusão do Sr. Luiz Claudio da lide ao argumento de que não teria legitimidade passiva não pode subsistir, devendo este figurar como réu, notadamente em função da responsabilidade que decorrerá da procedência da ação, nos termos do artigo 37, §6º, da CF e artigo 11 da Lei nº 4.717/65.

Propugnou pela reativação da medida liminar inicialmente concedida pelo juízo, na forma prevista no art. 273, I, do CPC, para garantia do resultado útil do processo e, no mérito, o provimento da apelação para viabilizar o prosseguimento do feito com sua devida instrução (evento 533)

O Ministério Público Federal (evento 542), a União Federal (eventos 543 e 544) e os autores (evento 545) apresentaram contrarrazões.

Luiz Claudio de Lemos Tavares apresentou petição informando não ter interesse em apresentar contrarrazões à apelação dos autores (evento 546).

Nesta instância, os autores reiteraram o pedido de antecipação de tutela (evento 02).

O Ministério Público Federal se manifestou pelo não conhecimento da apelação do *Parquet* de primeiro grau (evento 436) e pelo desprovimento da apelação dos autores populares (evento 533).

A parte autora apresentou nova petição requerendo a concessão de tutela antecipada. Destacaram ter recebido da ASCAR cópia de decisão proferida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS concedendo o CEBAS da ASCAR no processo administrativo que seria referente aos exercícios de 2004, 2005 e 2006, o que '*confirma a ilegalidade e imoralidade do segundo ato atacado na ação popular*' (evento 08).

É o relatório.

## VOTO

A sentença recorrida, extintiva do feito sem julgamento de mérito, dispôs sobre: a) a impossibilidade de assistência litisconsorcial pelo Sr. Luiz Cláudio de Lemos Tavares; b) o descabimento da ação popular no caso dos autos e c) litispendência.

### **Da prescrição**

Em que pese não ter sido analisada na sentença, passo ao exame da prescrição para o ajuizamento da ação popular em razão das alegações constantes da Tribuna e por se tratar de matéria de ordem pública.

Segundo a União Federal, o primeiro ato atacado (cancelamento da imunidade) ocorreu em 17/11/1992, enquanto o segundo ato tido por ilegal (revogação do CEBAS) ocorreu em 23 de julho de 2004, impondo-se o reconhecimento da prescrição.

Consoante bem destacado na decisão concessiva de tutela antecipada em primeiro grau, '*os atos atacados foram produzidos há muito tempo atrás, mas prossegue a situação de sujeição à cobrança de tributos gerada a partir deles*'. Vale dizer que, se os atos supostamente lesivos repercutem seus efeitos até o presente momento, incabível o acolhimento da pretensão com vistas ao reconhecimento da prescrição quinquenal.

### **Apelação dos Autores**

Inicialmente, é importante que se proceda uma contextualização acerca da criação e destinação da ASCAR no Rio Grande do Sul.

Conforme se extrai do seu estatuto (artigo 1º), a ASCAR, foi fundada em Porto Alegre, aos 02 de junho de 1955, constituída como associação civil, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cabendo-lhe colaborar para a promoção e execução da extensão rural no âmbito estadual.

O objetivo delineado em seu estatuto, '*é contribuir gratuitamente para o desenvolvimento econômico, cultural e social e social do meio rural do Rio Grande do Sul, em uma perspectiva de desenvolvimento rural auto-sustentável, economicamente viável e socialmente justo, mediante o planejamento e a execução das atividades educativas de extensão e crédito rural, orientados num enfoque participativo, em que as ações junto às famílias rurais se desenvolvem no sentido de: a) promover ações de assistência educacional na área de saúde, saneamento, economia doméstica dirigidas às famílias, à infância, à adolescência e à velhice; b) promover a integração das famílias carentes da área rural ao mercado de trabalho e ao mercado de produtos por ela produzidos; c) orientar as famílias no uso racional dos recursos naturais, possibilitando melhorias em suas condições de vida, sem que isso determine danos ao meio-ambiente* (artigo 3º).

Por ocasião da criação formal da EMATER no Rio Grande do Sul, no ano de 1977, manteve-se por completo a estrutura da ASCAR, ambas passando a ser geridas conjuntamente, incumbindo à ASCAR disponibilizar à EMATER os recursos humanos e materiais indispensáveis à execução das suas atividades e atender as despesas com pessoal, encargos sociais e despesas operacionais.

A instituição se tornou a representante natural do serviço oficial de extensão rural do Estado, tratando-se de importante instituição voltada à implementação de política destinada à população em estado de vulnerabilidade no âmbito rural - notadamente o pequeno agricultor - bem como das políticas públicas destinadas a atendê-los.

A EMATER/ASCAR possui 2.196 empregados e conta com 492 escritórios de atendimento

nos municípios, abrangendo 99% do território do Rio Grande do Sul, que atendem mais de 280 mil famílias. Consta da inicial que no ano de 2010 foram prestados 1.177.076 (um milhão, cento e setenta e sete mil e setenta e seis) atendimentos, beneficiando com seus serviços de assistência social mais de 10% da população (considerando os dados do IBGE de que cada família tem, em média, 4 pessoas), segundo dados de Relatório de Atividades de 2010.

Além do apoio em área técnica, a inicial da ação popular dá conta de que a EMATER/ASCAR-RS desenvolve atividades para a promoção de saúde das famílias rurais, com ações de prevenção de doenças em geral: apoio às ações de combate à dengue e ao borrachudo, cuidados com doenças transmissíveis, orientação para prevenção das intoxicações por agrotóxicos, plantas tóxicas, cuidados da saúde oral, campanhas de vacinação e demais ações relacionadas à saúde nos seus diferentes aspectos.

Feitas tais considerações, passa-se ao exame do cabimento da ação popular na hipótese vertente.

### **Do cabimento da ação popular**

A essencial defesa da ordem democrática tem como pressuposto, dentre outros, a preservação e garantia da aplicação dos princípios fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil. Nesta perspectiva, exsurge a ação popular, prevista no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal, dispondo que qualquer cidadão é parte legítima para propor demanda que vise anular atos lesivos ao patrimônio de entidade de que o Estado participe, ou, ainda, à moralidade administrativa.

Embora anterior à vigente Constituição, a Lei nº 4.717/65, que regulamenta a Ação Popular, prevê:

*Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.*

A ação popular se traduz em meio destinado ao controle jurisdicional dos atos do poder público, além de permitir a participação popular na fiscalização do processo político. *'Constitui ela um direito público subjetivo, abstrato e autônomo, como qualquer ação judicial. Mas inclui-se entre os direitos políticos do cidadão brasileiro. Difere ainda das ações judiciais comuns, porque seu titular não defende interesse exclusivamente seu, mas interesse da coletividade em ter uma administração fundada nos princípios da legalidade e da probidade. Revela-se assim como uma garantia constitucional e um remédio destinado a provocar o controle da legalidade e da moralidade dos atos do poder público, e de entidades em que o interesse coletivo se faça presente.'* SILVA, Jose Afonso. Ação Popular Constitucional. 2ª edição. p.100 - o grifo é nosso).

Pelo *status* constitucional que ostenta, a ação popular não admite interpretação restritiva no que tange à sua aplicabilidade, o que importa em dizer que a tutela do interesse público se dá de forma ampla, dada a relevância para a sociedade e para o Estado, conforme já deixou assentado o Superior Tribunal de Justiça:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO POPULAR - PEDIDO DE CONCESSÃO DE PRAZO EM DOBRO PARA CONTESTAR NOS TERMOS DO ART. 7º, IV DA LEI 4717/65 - ULTERIOR REQUERIMENTO DO ENTE PÚBLICO PARA INGRESSAR NO PÓLO ATIVO DA DEMANDA - PRECLUSÃO LÓGICA OU TEMPORAL INEXISTENTE - AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL - DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E A PRINCÍPIOS BASILARES DO DIREITO ADMINISTRATIVO - PRESENÇA INCONTESTÁVEL DE INTERESSE JURÍDICO.*

*1. O requerimento para figurar no pólo ativo da relação processual foi exercido dentro do prazo para o*

*oferecimento da contestação, não se havendo falar em preclusão lógica ou temporal em razão da entidade de direito público ter pleiteado - nos termos do art. 7º, IV, da Lei 4.717/65 - o prazo em dobro para a resposta à ação.*

*2. O fato de o ente público ter pedido prazo em dobro para responder à ação não quer dizer que ele praticou ato incompatível com a faculdade de requerer o ingresso no pólo ativo da relação processual. A incompatibilidade só teria ocorrido se, efetivamente, a municipalidade tivesse apresentado contestação.*

*3. Ademais, em nenhum momento a lei da ação popular estabeleceu a incompatibilidade entre o pedido de concessão de prazo em dobro para contestar, e a faculdade, estabelecida no art. 6º, § 3º da mesma lei, que permite ao ente público pleitear o ingresso no pólo ativo da demanda. **Dessa forma, no silêncio da lei, não cabe fazer interpretações restritivas, mormente quando se está diante de uma garantia constitucional posta à disposição do cidadão para a defesa do patrimônio público.***

*4. In casu, o interesse jurídico da municipalidade em figurar no pólo ativo da ação popular é palmar, tendo em vista que o objeto da demanda visa a defender o patrimônio público, e, em última análise, também os princípios mestres do sistema de direito administrativo, dentre os quais a legalidade, a moralidade e a isonomia.*

*Agravo regimental improvido.*

*(AgRg no REsp 973.905/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/06/2009, DJe 25/06/2009 - o grifo é nosso)*

Nesta perspectiva, não merece subsistir o entendimento esposado na sentença no sentido de que *'se a ação popular é concebida para a tutela do patrimônio público, ela não pode ser utilizada para, na verdade, atacar relações jurídicas tributárias, as quais nascem por força de lei, cuja constitucionalidade é presumida.'* bem como a conclusão no sentido de que *'a alegada moralidade no cancelamento da imunidade ou do CEBAS é menor do que a imoralidade da entidade que os autores representam - e que é mantida com recursos públicos - em pretender eximir-se, pela ação popular, da sua obrigação de participar do financiamento e da manutenção do Sistema de Seguridade Social, que abrange a saúde, previdência e assistência social'.*

Se o reconhecimento da imunidade de entidades filantrópicas pode ser objeto de ações populares, nas hipóteses em que caracterizada a lesão ao erário em decorrência de ilegalidade, não é razoável nem proporcional que se afaste do âmbito da ação popular o exame da cassação de benefício fiscal que venha a acarretar inelutável prejuízo à sociedade. Não há que se descurar, aqui, que *'o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, em essência, consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das ideias de justiça, de equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positividade jurídica, inclusive a de nível constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico'* (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.181).

Além disso, conforme bem pontuado na decisão concessiva de tutela antecipada, da lavra do hoje Desembargador Federal Leandro Pauslen *'sendo a instituição em si idônea e efetivamente cumpridora de função social através da sua assistência social, eventual improbidade administrativa deveria ser assim tratada e investigada e não culminar em punição à instituição como um todo de modo a inviabilizar sua existência em prejuízo da população, do Estado e da própria União'*. É de se registrar que esta 1ª Turma manteve a decisão que concedeu a tutela antecipada em primeiro grau (apenas delimitando a sua extensão) reconhecendo a plausibilidade da tese jurídica esposada na inicial da ação popular.

De outra banda, destacando-se a agropecuária como uma das principais atividades econômicas do Estado do Rio Grande do Sul é certo que a cassação de imunidade e conseqüente inviabilização da continuidade das atividades de apoio técnico aos pequenos agricultores interessa a toda coletividade. Não há se falar em interesse individual institucional como refere a União Federal em sua peça contestatória. A tutela é essencialmente de caráter coletivo pois atende aos anseios de considerável parcela da sociedade riograndense, conforme inúmeras manifestações encartadas nos autos pela parte autora da ação popular.

## **Dos atos atacados na ação popular e a extinção por litispendência**

**O primeiro ato atacado** na presente ação popular é o de revogação da 'isenção' (imunidade)

da contribuição previdenciária referente à cota patronal, realizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (cujas atribuições foram parcialmente transferidas para a Receita Federal do Brasil, por força da Lei nº 11.457/07), vinculado à União. As razões de nulidade fulcraram-se tanto nos aspectos de ordem formal, como substancial de mérito.

Relatam os autores que o primeiro ato lesivo ocorreu durante o ano de 1992, quando o INSS realizou fiscalização na ASCAR, lavrando 'relatório' em que o Fiscal responsável teria concluído que a entidade deixou de cumprir com um dos requisitos operacionais referentes à isenção de entidades filantrópicas, qual seja, o de *'não remunerar seus diretores ou equivalentes sob qualquer forma ou título (...).'*

Consta que após a fiscalização e a elaboração do referido relatório, a ASCAR teria recebido o ofício INSS/GRAF/041/92, da Gerência Regional de Arrecadação e Fiscalização do INSS, datado de 17 de novembro de 1992, informando a revogação da isenção. Desta forma, segundo os autores, *'mesmo sem processo administrativo e sem um ato decisório atendendo aos requisitos da legislação, sem sequer existir instrução e, ainda, sem viabilizar que a ASCAR demonstrasse a improcedência das alegações, o INSS cientificou a ASCAR da revogação da isenção (ou melhor, vedou o direito ao gozo da imunidade).'*

Destaca a parte autora que, no caso dos autos, tanto o relatório quanto o ofício não contiveram a forma necessária à decisão de declaração e extinção do direito da ASCAR, restringindo-se a uma sugestão (relatório) e a uma comunicação de fiscalização (ofício), em violação ao direito do contraditório e ampla defesa. Assinala que não houve efetivamente um ato administrativo de revogação em sentido estrito, contendo relato da apuração dos fatos e declaração fundamentada do suporte jurídico da revogação, hábil para preencher os requisitos de uma decisão tecnicamente adequada, restando 5 (cinco) hipóteses legais de nulidade previstas na Ação Popular, quais sejam: **vício de forma**, pela inexistência de ato administrativo de revogação da isenção (artigo 2º, b, da Lei 4.717/65), **impossibilidade de verificação da competência/incompetência** do agente responsável pela revogação (artigo 2º, a, da Lei 4.717/65), **impossibilidade de verificação da legalidade do objeto** (artigo 2º, c, da Lei 4.717/65) até mesmo porque tecnicamente inexistentes os motivos da revogação (artigo 2º, d, da Lei 4.717/65), configurando-se na espécie o **desvio de finalidade** do ato administrativo (artigo 2º, e, da Lei nº 4.717/65).

Asseveram os autores que, desde então, a ASCAR trava litígio contra a União, notadamente através de uma ação ordinária, distribuída sob o nº 98.00.04102-8 (apelação nº 2003.04.01.025860-8).

A sentença ora recorrida reconheceu a ocorrência de litispendência dispondo que, se a revogação da imunidade já deu origem a uma ação judicial travada entre a ASCAR e a União desde 1998, a ação popular não pode prosseguir, sob pena de haver decisões conflitantes sobre a mesma matéria, *'mesmo porque a sentença na ação popular tem eficácia de coisa julgada oponível erga omnes, nos termos do artigo 18 da Lei 4.717/65'*. Assinalou, ainda, que *'não é possível admitir, apenas para argumentar, que a nulidade do primeiro ato, ou seja, do relatório que revogou a imunidade e deu origem aos créditos tributários que são objeto de várias execuções fiscais e também de recursos administrativos, possa servir de fundamento para anular todos os créditos constituídos posteriormente'*.

Para melhor compreensão da controvérsia e exame da alegada litispendência com os autos da Ação Ordinária nº 2003.04.01.025860-8/RS, imprescindível que se faça um retrospecto acerca do andamento processual da mencionada ação anulatória.

O processo nº 9800041028 (Apelação Cível nº 2003.04.01.025860-8) tem por objetivo o reconhecimento de vício formal, com a anulação do ato que ensejou a revogação da imunidade em vista da ocorrência de violação ao devido processo legal. Nos dizeres da inicial, a autora entende que deveria ser alcançada pela Portaria nº 3.015/96, editada pelo INSS, a qual determinou a anulação dos processos maculados pelo contraditório e pela ampla defesa.

A sentença de primeiro grau julgou improcedente a ação ordinária. A Apelação Cível foi julgada conjuntamente com o processo de embargos à execução nº 1999.71.00.019235-1 (que haviam sido

reunidos em primeira instância).

Neste Tribunal, o Relator originário, Des. Federal Antônio Albino Ramos de Oliveira, reconheceu a ocorrência de cerceamento de defesa no processo administrativo. Considerou que a ASCAR somente teve oportunidade de defesa quando já cancelada sua isenção (imunidade). No entanto, deixou de alterar a sentença de improcedência da ação anulatória por considerar que iniciar-se-ia novo confronto no âmbito administrativo, com alongamento desnecessário de entrega da prestação jurisdicional. Destacou que *'não devem ser sacrificados os princípios da economia e presteza na prestação jurisdicional apenas para atender ao interesse da demandante, que não fica prejudicada no seu direito de ver analisadas todas as suas alegações, já exaustivamente expostas em juízo'*, bem como que *'se a causa já está madura, com todos os elementos necessários ao seu julgamento constantes dos autos, mostra-se despropositado mandar repetir todos os passos do contencioso administrativo'*.

Dispôs, ainda:

*'A sentença de improcedência prolatada na ação ordinária deve ser mantida, porém por outros fundamentos. Saliento, entretanto, que nesta ação, a autora não deve ser condenada ao pagamento de honorários advocatícios, haja vista que este órgão recursal reconhece que houve cerceamento de defesa. O decreto de improcedência da ação somente é mantido em razão do julgamento conjunto das ações, o que possibilitou o exame de mérito, conforme já referido alhures' (o grifo é nosso).*

O voto da Relatora para o acórdão, Desembargadora Maria Lúcia Luz Leiria, examinou o mérito da questão relativa à remuneração dos diretores, restando o julgado ementado nos seguintes termos:

*'FILANTROPIA. ART. 195, §7º, CF. REMUNERAÇÃO. DIREITO ADQUIRIDO.*

*1. Se tanto o art. 14 quanto a Lei nº 8.212/91 proibem a distribuição de qualquer parcela de patrimônio ou rendas, pouco importa que a natureza da remuneração, se a título salarial ou de 'pro labore', ainda mais quando, como no presente, visível a natureza administrativa dos cargos objeto de discussão.*

*2. Diferentemente do que ocorreu com o DL 1572/77, que estabeleceu que a revogação da isenção não atingia as entidades já beneficiadas, a Lei nº 8.212/91 ressalvou apenas os direitos adquiridos. Uma coisa é direito adquirido, outra distinta, é a manutenção de isenção prevista em regime fiscal revogado.'*

Não houve, entretanto, enfrentamento direto quanto à questão do cerceamento de defesa na fase administrativa.

Interposto o Recurso Especial nº 730.450, o Superior Tribunal de Justiça desacolheu a pretensão recursal, mantendo as conclusões do julgamento da apelação, no sentido de que, embora tardiamente, foi oportunizada a defesa **na fase judicial**, o que não acarretou prejuízo algum para a parte. Dispôs o acórdão:

*PROCESSO CIVIL - RECURSO ESPECIAL - CONHECIMENTO - ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - AUSÊNCIA DE NULIDADE.*

*1. A alegada nulidade do cancelamento do certificado de isenção, por ausência de prévio processo administrativo fica prejudicada, na medida em que foi o ato examinado na esfera do Judiciário, e oportunizada a ampla defesa, ainda que tardia.*

*2. Em matéria de nulidade deve-se observar o princípio da utilidade, porque só se declara a nulidade de um ato se demonstrado o prejuízo (art.249, § 2º do CPC).*

*3. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, improvido.*

*(Resp 730450/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, Rel. p/ Acórdão Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/10/2008, DJe 17/12/2008)*

Por fim, os autos em referência estão sobrestados, aguardando decisão do Supremo Tribunal Federal (Repercussão Geral - Paradigma REExt 566622).

O Código de Processo Civil define a litispendência como o ajuizamento de ação que reproduz outra, em curso, com identidade dos seguintes elementos: partes, pedido e causa de pedir, nos seguintes termos:

*Art. 301. (...)*

*§ 1o Verifica-se a litispendência ou a coisa julgada, quando se reproduz ação anteriormente ajuizada.*

*§ 2o Uma ação é idêntica à outra quando tem as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido.*

*§ 3o Há litispendência, quando se repete ação, que está em curso; há coisa julgada, quando se repete ação que já foi decidida por sentença, de que não caiba recurso.*

A ação ordinária em relação a qual houve o reconhecimento de litispendência, se trata de demanda individual formalizada pela ASCAR contra a União Federal com causa de pedir fulcrada na ausência de contraditório e ampla defesa.

A pretensão coletiva ora deduzida não se encerra na anulação dos atos administrativos por vício formal. A ação popular tem espectro mais amplo, qual seja, *o de preservação de importante entidade que presta assistência social no âmbito rural mantida e gerida com recursos da União e do Estado para fins de atendimento à população rural em estado de vulnerabilidade*, abrangendo o exame do preenchimento dos requisitos para o reconhecimento da imunidade: caráter assistencial da entidade e a possibilidade de remuneração de servidores administradores.

Nestes termos, impõe-se o reconhecimento de ausência de tríplice identidade preconizada nos §§2º e 3º do artigo 301 do CPC.

Além disso, somente o processamento da demanda é que possibilitará o exame da legalidade do ato de revogação da imunidade. Ceifar a possibilidade de trazer esta discussão - sob novo o espectro de manutenção de funcionamento da entidade que pretende se proteger - importaria em violação ao princípio que consagra a inafastabilidade de jurisdição, expresso no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

O **segundo fato** objeto da ação popular consiste na decisão do Conselho Nacional de Assistência Social, que determinou o cancelamento do CEBAS da ASCAR julgando procedente Representação do Presidente do INSS ao argumento de que a remuneração dos Secretários Executivos impediria a isenção (imunidade), além de que as atividades da ASCAR não se enquadram como assistência social.

Relata a inicial da presente ação popular que, após o voto do Relator, que havia pugnado pelo indeferimento da representação fiscal do INSS, o Conselheiro Elias Sampaio Freire pediu vista dos autos, somente incluindo o processo novamente em pauta meses depois, quando o Conselheiro Luiz Antônio Adriano da Silva já havia deixado o CNAS. Ainda, segundo os autores, o Conselheiro Elias Sampaio Freire apresentou-se como relator do processo e votou pelo deferimento da representação fiscal, acolhido pelo Plenário, que sequer teve conhecimento do voto do Conselheiro Luiz Antônio Adriano da Silva.

Em sua peça contestatória, a União destacou que tais questões já foram levadas pela ASCAR ao Judiciário, nos autos da ação ordinária nº 2006.34.00.006903-2, distribuída para a 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, na qual foi utilizado o mesmo argumento de vício de procedimento nos autos do processo administrativo nº 44006.002197/2002-15, com julgamento de improcedência transitado em julgado.

A sentença ora recorrida acolheu a preliminar de litispendência argüida pela União Federal em sua contestação. Entendeu o juízo que a pretensão dos autores esbarra na litispendência. Isto porque os próprios demandantes informam que o mesmo ato é objeto de ação ordinária que tramita perante a Seção Judiciária do Distrito Federal. Desta forma, conclui que a pretensão não pode ser examinada no mérito, sob pena de conflitantes decisões judiciais sobre a mesma matéria.

Efetivamente não merece trânsito a pretensão recursal no tópico. A sentença proferida pela Justiça Federal do Distrito Federal analisou exatamente a questão que os autores trazem à baila na presente ação popular como segundo fato lesivo. Transcrevem-se os seus termos:

*A controvérsia reside na apreciação dos vícios imputados pela parte autora quando do julgamento administrativo da representação nº 44006.002197/2002-15 pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.*

*Início pela análise da composição do Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS, órgão este que foi*

*instituído pela n° 8.742 de 7 de dezembro de 1993 que assim dispõe:*

*Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.*

*§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:*

*I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;*

*II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.*

*Verifica-se que a composição híbrida do Conselho, no qual metade de seus membros são representantes governamentais e a outra metade representantes da sociedade civil, afasta por completo a alegação de que o Conselheiro Elias, auditor fiscal do INSS, não poderia julgar o aludido processo administrativo em razão de seu vínculo estatutário com o autor da representação (INSS). Isto porque, sempre haverá representantes governamentais e da sociedade civil e não há como, em razão desta composição, alegar que haverá parcialmente sempre que algum Conselheiro representante governamental for votar ou relatar algum processo. Não há nos autos qualquer menção de que o Conselheiro tivesse atuado no caso sob julgamento na condição de servidor do INSS. De forma que, em sendo detentor de mandato, sua participação no processo enquanto membro de órgão administrativo é legítima independentemente da sua condição de auditor fiscal do INSS.*

*Quando da realização das sessões datadas de 6 de maio de 2004 e 23 de julho de 2004 o Conselho Nacional da Assistência Social era regido pela Resolução n° 80 de 28 de maio de 1998 (Regime Interno), portanto, as normas de estruturação e funcionamento interno estavam contidas neste diploma normativo. Não há como olvidar que as decisões do Conselho são decisões de natureza administrativas e, como todo o ato administrativo, devem obedecer as disposições de forma.*

*O julgamento das representações deveriam observar o contido no artigo 15 da Resolução n° 80/1998 (Regimento Interno), conforme dispositivos que transcrevo:*

*Art. 15. Os trabalhos do Colegiado terão a seguinte seqüência:*

*I - verificação de presença e de existência de quorum para instalação do Colegiado;*

*II - leitura, votação e assinatura da ata da reunião anterior;*

*III - aprovação da Ordem do Dia;*

*IV - apresentação, discussão e votação das matérias;*

*V - comunicações breves e franqueamento da palavra;*

*VI - encerramento.*

*§ 1º A deliberação das matérias sujeitas a votação obedecerá a seguinte ordem:*

*I - o Presidente dará palavra ao Relator, que apresentará seu parecer, escrito e oral;*

*II - terminada a exposição, a matéria será posta em discussão; e*

*III - encerrada a discussão, far-se-á a votação.*

*Como pode ser observado, na fase de apresentação o relator expõe matéria, passando-se à fase de discussão e na seqüência a votação.*

*No caso em tela, a representação foi distribuída originalmente ao Conselheiro LUIZ ANTONIO ADRIANO DA SILVA que, na sessão do dia 6 de maio de 2004, apresentou o processo. Na seqüência, houve sustentação oral apresentada pelo advogado JORGE ARTHUR MORSCH. Ao início da discussão, o Conselheiro ELIAS SAMPAIO FREIRE pediu vista dos autos, o que foi deferido pelo Conselheiro-Presidente. É o que conta da transcrição da sessão constante de fls. 4651/4680.*

*Não se ingressou na fase de julgamento (votação). Houve a apresentação da matéria, nos estritos termos do regimento interno então vigente, quando então se abriu vista ao Conselheiro ELIAS.*

*Na sessão do dia 23 de julho de 2004, conforme transcrição abaixo, foi apresentado o relatório do pedido de vista pelo Conselheiro ELIAS SAMPAIO FREIRE, onde se mencionou que se tratava de pedido de vista. Portanto, não vislumbro qualquer tentativa de burla ou simulação por parte do Conselheiro Relator do pedido de vista.*

*'ELIAS SAMPAIO FREIRE., Representante do Ministério da Previdência Social - Senhores conselheiros, o processo refere-se a uma representação da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural que trata-se de pedido de vista em representação ao exame interposta pelo INSS perante este conselho (...)' (destaquei, fls. 3649).*

*A parte autora quer, mas não é possível, através desta ação alterar o regimento interno daquele Órgão administrativo (CNAS) para fazer com que o procedimento nos julgamentos submetidos ao CNAS sejam similares aos julgamentos nos Tribunais Judiciais onde o pedido de vista é feito após o voto do Relator. Ocorre que, neste órgão administrativo - CNAS, o procedimento é diverso, pois, inicia-se a fase de apresentação onde o relator expõe a matéria, depois se abre a fase de discussão. Os pedidos de vista são após a fase de deliberação, onde são colhidos os votos. De modo que, embora apresentada a matéria pelo Conselheiro LUIZ ANTONIO ADRIANA DA SILVA, o pedido de vista foi feito pelo Conselheiro ELIAS que, na sessão do dia 23 de julho de 2004, apresentou o relatório do voto vista e, na seqüência, iniciou-se a fase de deliberação (colheita dos votos).*

*Em nenhum momento o Conselheiro LUIZ ANTONIO ADRIANO DA SILVA proferiu voto, apenas a apresentou a matéria, conforme norma regimental.*

*Não há que se questionar que, após substituição do Conselheiro LUIZ ANTONIO ADRIANA DA SILVA, deveria o processo ser redistribuído. Pelo regimento, isto não era necessário. A relatoria permanece com o conselheiro que sucedeu o Conselheiro LUIZ ANTONIO. A distribuição é mecanismo de preservar a imparcialidade do julgamento, para que nenhum membro do órgão julgador possa escolher os processos que serão por ele relatados. O processo ora em questão (representação) foi devidamente distribuído. O Conselheiro ELIAS somente relatou o processo quando da apresentação do seu pedido de vista. Não há que se questionar a respeito da condição do relator do Conselheiro ELIAS, pois, com relação à sessão onde foi apresentado o relatório do pedido de vista, o Conselheiro ELIAS era sim o relator do pedido de vista, portanto, não há mácula na terminologia utilizada.*

*Não é necessário que o relator do pedido de vista inicie seu relatório expressando a discordância com o posicionamento anterior ou fazendo alusão aos fundamentos da matéria anteriormente apresentada. Restou claro, através do relatório anexado aos autos (fls. 1629/1637) e das transcrições (fls. 3649) que o Conselheiro ELIAS relatou o pedido de vista na representação formulada pelo INSS. Nada mais prescinde para a observância do elemento forma.*

*Assim, não tendo o primitivo relator votado ainda, pois não se iniciara a fase de votação na sessão do dia 6 de maio de 2004, possível e necessário era o voto do Conselheiro que sucedeu LUIZ ADRIANO, razão pela qual irrefutável o resultado proclamado.*

*Ainda com relação à votação, desnecessária era a leitura da apresentação anterior feita pelo Conselheiro LUIZ ADRIANO, posto que relatado os autos no pedido de vista. Assim, todos estavam presentes à apresentação do pedido de vista.*

*A autora sustenta a nulidade da decisão também pelo fato de que não foi apreciada a preliminar que pretendia ver o procedimento arquivado sob o fundamento de perda do objeto, já que expirado o prazo trienal de validade do CEBAS (Certificado de entidade de fins filantrópicos). Tal alegação não merece prosperar, posto que cabe à administração anular ou revogar seus próprios atos, tendo sido, no caso, obedecido o prazo previsto no artigo 54 da Lei n° 9.784/1999.*

*A fundamentação do voto do relator do pedido de vista, Conselheiro Elias, contém a informação de que a primeira e segunda instância, no âmbito judicial, já haviam decidido a respeito da remuneração de diretores. Informação esta verídica e confirmada através de documentos juntados com os autos da representação. Desnecessário, portanto, fazer menção sobre o cabimento de Recurso Extraordinário ou Recurso Especial.*

*Diante de todo o exposto, JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO de declaração de nulidade da Resolução CNAS n° 89/2004 com julgamento do mérito e fundamento no inciso I do artigo 269 do Código de Processo Civil.*

No tópico em exame, é patente a identidade de causa de pedir e de pedido.

Nem se diga que as partes não são as mesmas. A moderna doutrina sobre litispendência para as ações coletivas conclui pela ocorrência de repetição da demanda em juízo, ainda que a ação seja proposta por autor diferente, tendo em vista que o titular do direito material estará igualmente em juízo.

Com efeito, para fins de exame de litispendência nas ações coletivas, é indispensável considerar que o legitimado ativo estará sempre defendendo direito alheio e, por isso, o pólo ativo pode ser

preenchido por um dos legitimados, havendo identidade se o pedido e a causa de pedir forem coincidentes. Sendo assim, conclui-se haver litispendência sempre que houver identidade de pedir, causa de pedir e de partes no sentido material, apesar de as partes processuais serem diversas.

Segundo preleciona a doutrina, *a identidade de partes não será procurada pela correspondência de sujeitos, seja no lado ativo, seja no passivo, mas, no lado ativo, pela definição de quem é o substituído pelo autor, que será direta ou indiretamente beneficiado pela solução da causa, e, do lado passivo, quem é a pessoa pública diretamente favorecida pela sentença* (Ação Popular e Litispendência. Artigo de José Estácio da Silva Frias. Ação Popular - Ana Flávia Messa e José Carlos Francisco. Editora Saraiva. 2013).

Nas ações coletivas com a mesma causa de pedir e pedido de uma ação individual proposta pelo titular do direito material, também haverá tríplice identidade porque o sujeito ativo material será o mesmo.

Embora a sentença tenha considerado como litispendência, a hipótese se trata de coisa julgada, em vista do trânsito em julgado da ação ordinária, impondo-se a manutenção da extinção em relação ao tópico.

### **Da legitimidade passiva de Luiz Claudio**

No que tange à legitimidade de Luiz Claudio Lemos de Tavares, não merece acolhida a apelação. A sentença da lavra do Juiz Alexandre Rossato da Silva Ávila deu à espécie o tratamento preciso ao dispor:

*'Inicialmente, reconsidero a decisão do evento 257 que admitiu Luiz Cláudio de Lemos Tavares como assistente simples da União.*

*Na ação popular, cujo objetivo é anular ato lesivo ao patrimônio público, qualquer cidadão pode habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor, nos termos do art. 6º, §5º da Lei 4.717/65. A assistência apenas ao autor é justamente para tutelar o interesse de qualquer cidadão que a sentença seja favorável àquele que busca proteger o patrimônio público e não ao réu porque, do contrário, estar-se-ia admitindo a proteção de interesse jurídico de qualquer pessoa para que a decisão fosse prejudicial ao patrimônio público, contrariando a própria lei que disciplina a ação popular.*

*Além disso, como a pretensão do cidadão Luiz Cláudio de Lemos Tavares é a de que os atos considerados lesivos pelos autores populares sejam mantidos, ele também não pode ser admitido como assistente dos autores, sendo evidente o conflito de interesses entre eles'.*

Mantenho a conclusão da sentença por seus próprios fundamentos.

### **Apelação do Ministério Público Federal**

Não merece trânsito o apelo ministerial, conforme bem delineado no parecer exarado nesta instância, nos seguintes termos:

*'Inicialmente, vemos que o Parquet de primeiro grau interpôs recurso (evento 436) antes da sentença dos embargos de declaração (evento 518), não tendo havido sua ratificação após o julgamento dos aclaratórios, diante do que não é possível o seu conhecimento.*

*Nesse sentido são os seguintes julgados do Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região:*

**ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE RATIFICAÇÃO APÓS A DECISÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TERRENO DE MARINHA. PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. AUSÊNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. NULIDADE. LINHA PREAMAR MÉDIA DE 1831.**

*1. Não deve ser conhecida a apelação interposta pela União, tendo em vista a ausência de sua ratificação após o julgamento dos embargos de declaração.*

*(...)*

*5. Não conhecimento da apelação da União e improvidante da apelação da parte autora e da remessa oficial.*

(AC nº 5002553-36.2013.404.7208, Terceira Turma, Rel. p/ Acórdão Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, DE de 27/03/2014)

**AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. RATIFICAÇÃO DAS RAZÕES RECURSAIS APÓS JULGAMENTO DOS EMBARGOS. NÃO CONHECIMENTO.**

*O entendimento desta Corte é no sentido de que deve haver a ratificação das razões recursais da apelação interposta anteriormente ao julgamento dos embargos de declaração, sob pena de não conhecimento do recurso. (AI nº 5001630-66.2014.404.0000, Sexta Turma, Rel. p/ Acórdão Juiz Federal Paulo Paim da Silva, DE de 27/03/2014).'*

Adotando os fundamentos expostos, não conheço da apelação ministerial.

Nestas condições, seja pelo cabimento da ação popular, seja pelo afastamento da litispendência **em relação ao primeiro fato**, impõe-se a anulação da sentença extintiva de mérito, para o fim de que seja dado prosseguimento à presente ação popular.

Ante o exposto, voto por: a) dar parcial provimento à apelação da ASCAR determinando-se o processamento da demanda em relação ao primeiro ato atacado na ação popular (revogação da imunidade), com a reativação da tutela antecipada deferida por este Tribunal nos autos do AI nº 5000452-53.2012.404.0000; b) não conhecer da apelação do Ministério Público Federal.

**Des. Federal MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE**  
**Relatora**

---

Documento eletrônico assinado por **Des. Federal MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **6775614v30** e, se solicitado, do código CRC **26529087**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Maria de Fátima Freitas Labarrère

Data e Hora: 17/06/2014 09:34

---

**Apelação/Reexame Necessário Nº 5020925-71.2010.404.7100/RS**

**RELATOR** : **JOEL ILAN PACIORNIK**  
**APELANTE** : **ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL - ASCAR**  
**ADVOGADO** : **KARINA DE SOUZA FEIJO**  
: **Rodrigo Dalcin Rodrigues**  
: **JORGE LUTZ MULLER**  
**APELANTE** : **UNIÃO - FAZENDA NACIONAL**  
**APELADO** : **OS MESMOS**

**EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. NULIDADE DA SENTENÇA. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO DE CANCELAMENTO DA ISENÇÃO. IMUNIDADE. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. SECRETARIA EXECUTIVA. CARGOS DE NATUREZA NÃO DIRETIVA. EXTENSÃO RURAL. DIMINUIÇÃO DA POBREZA. AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. REQUISITOS DOS INCISOS III E IV DO ART. 55 DA LEI Nº 8.212/1991. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. AFERIÇÃO INDIRETA. LANÇAMENTO CONTRA O TOMADOR DE SERVIÇOS REALIZADOS POR CESSÃO DE MÃO DE OBRA. MULTA DE MORA. REDUÇÃO DO PERCENTUAL. BOLSA DE INICIAÇÃO AO TRABALHO. NÃO INCIDÊNCIA. SAT. ENQUADRAMENTO POR SEMELHANÇA. DUPLICIDADE DE COBRANÇA. ERRO NÃO CAUSADO PELO CONTRIBUINTE.

1. O fato de a sentença resolver as questões de fato e de direito por prisma diverso do preconizado pela parte não implica ofensa às disposições dos arts. 126, 130, 131, 165 e 458, inciso II, do CPC.

2. A despeito de a embargante afirmar que a administração tributária reconheceu a inexistência de processo administrativo, constata-se que esse fato não conduz, necessariamente, à conclusão de nulidade do ato administrativo. A sentença, adotando os fundamentos do acórdão proferido na Ação Anulatória nº 98.004102-8, considerou que, embora a isenção tenha sido cancelada por ofício, os argumentos de fundo da ASCAR foram amplamente discutidos na fase recursal administrativa, tornando-se despropositado repetir todos os passos do contencioso administrativo, sobretudo porque todos os elementos necessários ao julgamento estão presentes. A sentença, portanto, não violou os arts. 332, 333, 334, 364 e 365, do CPC.

3. A ASCAR não sofreu qualquer prejuízo em razão do cancelamento da isenção prévio ao processo administrativo, visto que a lavratura das notificações fiscais ocorreu somente após o trânsito em julgado da decisão que cancelou a isenção. Embora a causa do processo administrativo instaurado com a apresentação de defesa administrativa fora o ofício comunicando o cancelamento da isenção, constata-se que, ao longo de todo o procedimento, foram assegurados o contraditório e a ampla defesa, tanto que o ato administrativo somente gerou efeitos tributários quando não havia mais possibilidade de recurso administrativo.

4. A Portaria MPAS nº 3.015, editada em 15/02/1996, não se aplica ao caso vertente, já que a última decisão administrativa foi proferida em 06/07/1995. Além disso, a Portaria dispunha que somente cabia a devolução à origem dos processos pendentes de julgamento.

5. O art. 195, § 7º, da CF, cuida de hipótese de imunidade, passível de esmiuçamento por lei ordinária, sendo desnecessária lei complementar.

6. Esta Corte reconheceu a constitucionalidade dos requisitos específicos quanto à constituição e ao funcionamento das entidades beneficentes de assistência social, previstos no art. 55 da Lei nº 8.212/91 e nas alterações dadas pelo art. 5º da Lei nº 9.429/96, art. 1º da Lei nº 9.528/97 e art. 3º da MP nº 2.187/01, para que a entidade faça jus à imunidade conferida pelo art. 195, § 7º, da CF/88 (Arguição de Inconstitucionalidade nº 2002.71.00.005645-6, DJU de 29/03/2007)

7. Na Apelação Cível nº 1999.71.00.019235-1, prevaleceu o entendimento no sentido de que os Secretários Executivos exercem cargo administrativo de direção e, assim, pouco importa a natureza da remuneração, seja a título de salário ou de *pro labore*, já que o art. 14 do CTN e a Lei nº 8.212/1991 proíbem a distribuição de qualquer parcela de patrimônio ou rendas. Entretanto, esse juízo não pode ser erigido como razão de decidir neste processo, seja porque a decisão não induz a litispendência ou a coisa julgada, por versar sobre créditos tributários diversos, seja porque a tese firmada não oferece a solução que se julga correta.

8. De acordo com o Estatuto da ASCAR, os órgãos normativo-deliberativos são unicamente a Junta Administrativa e o Comitê Deliberativo. As atribuições da Secretaria Executiva inserem-se no plano executivo, operacional e técnico e possuem caráter instrumental, porquanto a linha de ação da ASCAR é definida pelo Comitê Deliberativo e o Secretário Executivo e os Secretários Executivos Adjuntos não têm direito a voto nas reuniões e debates do Comitê. Embora os cargos da Secretaria Executiva estejam previstos no Estatuto, não se revestem de natureza diretiva, visto que suas funções consistem, basicamente, em realizar e cumprir as determinações e as diretrizes fixadas pela Junta Administrativa e pelo Conselho Deliberativo e prestar-lhes o assessoramento necessário. Há ingerência e fiscalização direta da cúpula da ASCAR sobre os serviços prestados pelos ocupantes dos cargos, assim como a sujeição da Secretaria Executiva às deliberações da diretoria. Além disso, seus titulares são investidos em mandato de cargo em comissão por prazo certo e não têm direito adquirido a todo o período previamente fixado. Nessa senda, resta afastada qualquer vinculação da Secretaria Executiva com o patrimônio da entidade e, por conseguinte, a remuneração paga ao Secretário Executivo e aos Secretários Executivos Adjuntos da ASCAR não se insere na proibição do inciso IV do art. 55 da Lei nº 8.212/1991.

9. A ASCAR não integra a administração direta ou indireta do Estado do Rio Grande do Sul, mas possui convênios com a Secretaria da Agricultura do Abastecimento do Estado do RS, o BRDE, o BANRISUL e Prefeituras Municipais. Portanto, o Tribunal de Contas do Estado e a Procuradoria Geral do Estado não possuem competência para fiscalizar, controlar ou opinar sobre a administração, organização e funcionamento da ASCAR.

10. A ASCAR promove a assistência social beneficente, atendendo o requisito previsto no inciso III do art. 55 da Lei nº 8.212/1991, uma vez que o objetivo da extensão é fundamentalmente diminuir a pobreza rural. O Estatuto original, que sempre foi aceito pelo antigo Conselho Nacional de Serviço Social, estabelece que a finalidade essencial da entidade é contribuir para a aceleração do desenvolvimento econômico, cultural e social do meio rural do Estado do Rio Grande do Sul, mediante o planejamento e a execução das atividades de extensão e crédito rural educativo. As ações da instituição sempre foram voltadas para as famílias de pequenos produtores rurais, principalmente as carentes, e as comunidades, inclusive famílias empobrecidas da periferia urbana, por meio de capacitação e profissionalização da população rural, de aumento de produtividade e de promoção do bem estar social, nas áreas de saneamento básico, de proteção dos recursos naturais e de incentivo à indústria caseira de alimentos. A concessão de crédito aos agricultores não desvirtua a finalidade da ASCAR, pois o pequeno e o médio agricultor também devem ter acesso ao crédito rural, que é um dos pilares da política agrícola preconizada pela Constituição (art. 187).

11. O art. 31, §§ 3º e 4º, da Lei nº 8.212/91, criou uma obrigação para a empresa prestadora dos serviços - elaborar folhas de pagamento e guias de recolhimento distintas para cada empresa tomadora do serviço - e outra para a tomadora - exigir cópia autenticada da guia quitada e da respectiva folha de pagamento -, sob pena de sujeição passiva indireta da contratante. O vínculo obrigacional em relação ao responsável solidário, estabelecido também pelo art. 30, inciso VI, da Lei nº 8.212/1991, decorre unicamente de um dever instituído por lei e descumprido pelo sujeito obrigado à sua observância.

12. O arbitramento não constitui uma modalidade de lançamento, mas uma técnica, um critério substitutivo que a legislação permite, excepcionalmente, quando o contribuinte não cumpre com seus deveres de apresentar as declarações obrigatórias por lei. O pressuposto para que a autoridade fiscal se valha do arbitramento é a omissão do sujeito passivo, recusa ou sonegação de informação ou a irregularidade das declarações ou documentos que devem ser utilizados para o cálculo do tributo.

13. O contratante dos serviços responde pelo pagamento das contribuições devidas, mas não pelas informações necessárias para o lançamento tributário, pois não é sua a obrigação de apurar o montante do tributo devido, tampouco de fiscalizar a exatidão e regularidade do seu recolhimento. Somente a inspeção *in loco* das empresas prestadoras pode fornecer elementos precisos a respeito da omissão ou não veracidade dos dados informados na folha de pagamento e nas guias de recolhimento.

14. O art. 106, inciso II, alínea 'c', do CTN, estabelece a retroatividade da Lei mais benéfica ao contribuinte. Tendo em vista a nova redação do art. 35 da Lei nº 8.212/91 conferida pela Medida Provisória nº 449, de 03.12.2008, é aplicável o percentual da multa de mora previsto no art. 61 da Lei nº 9.430/1996, mais benéfico ao sujeito passivo. O art. 35-A da Lei nº 8.212/1991 incide nos lançamentos de ofício realizados a partir da vigência da Lei. Interpretação em sentido contrário ofende o disposto no art. 144 do CTN, que determina a aplicação da lei vigente à época do fato gerador, ainda que posteriormente modificada ou revogada.

15. A relação jurídica entre os menores assistidos pelo Programa 'Guri Trabalhador' e a ASCAR não configura vínculo empregatício, em razão da finalidade social e educativa do estágio. A prestação de serviços é apenas o meio, o instrumento para atingir o objetivo do programa - a iniciação ao trabalho, por ações de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada. Não há necessidade de comprovar a efetiva carência dos menores assistidos ou a frequência escolar, visto que a admissão no Programa, por meio de cadastro mantido pela Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social - FGTAS, já exigia o cumprimento desses requisitos. O Termo de Cooperação Técnica firmado entre a FGTAS e a ASCAR está em conformidade com os ditames do Decreto nº 94.338/1987, que, inclusive, permite que o menor assine o recibo de bolsa de iniciação ao trabalho.

16. A sentença não se valeu do CNAE para enquadrar a atividade preponderante da ASCAR, mas da relação anexa ao Decreto nº 612/1992. A perícia afirmou que não existe uma classificação que corresponda de forma exata e específica à atividade preponderante da entidade (extensionista rural, nível médio), de forma que procedeu ao enquadramento por semelhança com as atividades de estabelecimentos de ensino. Ao contrário do que aduz a Fazenda, o trabalho de extensão rural não se reduz à pesquisa científica e tecnológica, nem exige o manejo constante de pesticidas ou mesmo a exposição sistemática a frio ou chuva, que são inerentes aos serviços desenvolvidos em estabelecimentos científicos e centros de pesquisa ou relacionados à agropecuária.

17. A ASCAR procedeu à retificação da folha de pagamento de março de 1997, incluindo o pagamento a autônomos que gerou a diferença de base de cálculo. O equívoco cometido pela fiscalização, que lançou em duplicidade a competência, não pode ser atribuído à entidade, pois, antes de lavrar a NFLD, deveria o fiscal verificar a existência de lançamento anterior abarcando a mesma base de cálculo.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, dar parcial provimento à apelação da ASCAR e negar provimento à apelação da União e à remessa oficial, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 21 de maio de 2014.

**Desembargador Federal Joel Ilan Paciornik**  
**Relator**

---

Documento eletrônico assinado por **Desembargador Federal Joel Ilan Paciornik, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **6635343v10** e, se solicitado, do código CRC **F8C91F12**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Joel Ilan Paciornik

Data e Hora: 22/05/2014 11:28

---

**Apelação/Reexame Necessário N° 5020925-71.2010.404.7100/RS**

**RELATOR** : **JOEL ILAN PACIORNIK**  
**APELANTE** : **ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL - ASCAR**  
**ADVOGADO** : **KARINA DE SOUZA FEIJO**  
: **Rodrigo Dalcin Rodrigues**  
: **JORGE LUTZ MULLER**  
**APELANTE** : **UNIÃO - FAZENDA NACIONAL**  
**APELADO** : **OS MESMOS**

## **RELATÓRIO**

Trata-se de apelações contra sentença que julgou parcialmente procedentes os embargos à execução fiscal n° 5020935-18.2010.404.7100 (98.0011544-7), para o fim de cancelar integralmente a CDA n° 32.528.831-3; reduzir a alíquota da contribuição ao SAT para 1%, com reflexos em multa e juros; e reduzir o percentual da multa de 60% para 20%. A União foi condenada ao pagamento de honorários advocatícios de 10% sobre o valor excluído da execução, a ser corrigido monetariamente pelo IPCA-E a partir do ajuizamento da execução e a embargante ao pagamento de honorários advocatícios de 10% (dez por cento) do saldo remanescente atualizado do débito objeto da execução fiscal. A União foi condenada, ainda, a reembolsar metade da despesa com honorários periciais à embargante.

A Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural - ASCAR diz que os embargos se insurgem contra a execução fiscal relativa às CDAs 32.528.831-3, 32.528.832-1 e 32.528.834-8, que abrange as competências 12/1994 a 03/1997. Alega que a sentença é nula, visto que desconsidera os arts. 126, 130, 131, 165 e 458, inciso II, do CPC, ao não aplicá-los à solução do litígio, não determinar as provas necessárias ao deslinde do feito, não atentar para os fatos comprovados nos autos e não abordar os fatos e os fundamentos legais apresentados para a solução do litígio. Aduz que a sentença violou ainda os arts. 334, 364 e 365, do CPC, por considerar existente fato reconhecido pela Fazenda Nacional como inexistente (não houve o devido processo legal, com o direito ao contraditório e à ampla defesa); os arts. 332, 333, inciso I, e 334, inciso II, do CPC, por entender como não provados fatos demonstrados documentalmente pela autora e confessados pela Fazenda (inexistência de processo administrativo); e o art. 269, inciso II, do CPC, pois a Fazenda reconheceu o direito do apelante no sentido de que não houve processo anterior à decisão que exigiu a contribuição previdenciária. Narra que é uma associação civil criada em 1955 pela União, pelo Estado do Rio Grande do Sul e por outras pessoas jurídicas, para cumprir a obrigação definida no art. 156 da CF de 1946, com a finalidade de colaborar para a promoção e a execução da extensão rural, no âmbito estadual. Afirma que é desprovida de finalidade econômica, não visando apurar e distribuir resultados entre os que a constituíram, seja patrimônio ou receita; que foi declarada de utilidade pública pela União, por meio do Decreto n° 50.622/1961 e Decretos de 27/05/1992 e 26/08/1992, e pelo Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Decreto n° 1.420/1962; e que possui certidões de entidade beneficente de assistência social, emitidas pelo Ministério da Justiça, pelo Conselho Nacional de Assistência Social e pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre. Relata que seus objetivos são, conforme o Estatuto, encaminhar soluções para problemas sociais, econômicos, tecnológicos, educativos e culturais no meio rural, no âmbito da extensão e do crédito rural; integrar suas ações com as de outros órgãos e entidades atuantes no desenvolvimento rural; participar da execução da política de crédito rural estabelecida pelo Governo Federal. Aduz que os arts. 9° e 14 do CTN estabelecem o regramento aplicável às entidades beneficentes de assistência. Alega que sempre gozou do direito à imunidade, quando sobreveio a Lei n° 8.212/1991, cujo art. 55, inciso IV, condiciona a isenção de contribuições sociais a não remuneração de diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores e ao não recebimento de vantagens ou benefícios a qualquer título. Sustenta que a fiscalização previdenciária, em 1992, concluiu que a Secretaria Executiva da entidade era de fato uma diretoria executiva, cujos titulares estavam sujeitos às disposições estatutárias e não à legislação trabalhista e percebiam valores a título de remuneração, o que acarretou a revogação da isenção de contribuições previdenciárias. Argumenta que o pagamento de

remuneração pela efetiva prestação de serviços por pessoas contratadas para cargos executivos - agentes que cumpriam as determinações da Junta Administrativa (composta pelo Presidente e os Vice-Presidentes), do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal e que não são associados, nem fundadores, nem beneficiários da instituição - não é óbice ao gozo da imunidade. Assinala que a Junta Administrativa podia eleger e destituir os Secretários Executivos, o que comprova a subordinação, e que o art. 30 afasta a possibilidade de distribuição de lucro, bonificação ou vantagens aos seus membros e de pagamento de remuneração, gratificação ou pró-labore aos representantes dos órgãos normativo-deliberativos. Aponta a incerteza das CDAs que embasam a execução, porquanto a sentença adotou os fundamentos da decisão proferida na Ação Ordinária nº 98.004102-8, que objetivam a anulação de CDAs diversas, que ainda não transitou em julgado. Esgrime que a sentença incorre em equívoco ao entender que o art. 14, inciso I, do CTN, regulamenta isenção, quando trata de imunidade, e que esse dispositivo veda a remuneração de dirigentes ou pessoas que prestam serviço (sob vínculo empregatício ou não) às associações, pois simplesmente reitera a regra civil de que as associações não podem ter finalidade lucrativa, isto é, exercer atividades visando a apurar e distribuir resultado entre aqueles que a constituíram e os associados. Aduz que as imunidades são direitos fixados por regras constitucionais, passíveis de regulamentação por lei complementar, de forma que a Lei nº 8.212/1991 desconsiderou o limite constitucional, definido pelo art. 110 do CTN e a definição de associação civil dada pelo Código Civil. Sustenta a nulidade do ato administrativo, pois cancelou a imunidade sob o fundamento de isenção, bem como violou o devido processo legal e não permitiu o contraditório e a ampla defesa, deixando de observar a Portaria nº 3.015/1996 do MPAS, que garantiu o direito de defesa a outras entidades beneficentes de assistência social. Alega que a sentença, embora tenha reconhecido a duplicidade de lançamento em relação à competência 03/1997, cobrada na Execução Fiscal nº 2001.71.00.002977-1, permitiu a substituição da CDA e considerou que tal circunstância decorreria de retificação da folha de pagamento, contrariando os arts. 145, inciso III, e 149, incisos V e VIII, do CTN, que impõem a realização de novo lançamento em razão de erro na apuração da base de cálculo do lançamento anterior. Insurge-se contra a cobrança da contribuição ao INCRA, apontando ofensa ao art. 149 da CF, em virtude da natureza de contribuição de intervenção no domínio econômico.

A Fazenda Nacional considera equivocada a determinação de cancelamento da NFLD nº 32.528.831-3, pois a desconstituição de lançamento deve advir como consequência lógica e inarredável da própria desconstituição dos levantamentos fiscais que a integram. Insurge-se contra a redução da alíquota do SAT de 2% para 1%, por entender que o enquadramento da atividade preponderante e correspondente grau de risco de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, efetuado pela sentença, baseou-se em diploma normativo que não estava em vigor à época dos fatos geradores da NFLD (12/1994 a 03/1997), visto que o CNAE passou a vigor em julho de 1997. Aduz que as atividades preponderantes dos estabelecimentos da embargante e os respectivos riscos de acidentes de trabalho constavam em relação anexa ao Decreto nº 612/1992, código 705.01.0, com alíquota de 2%. No tocante à análise das atividades efetivamente desenvolvidas pela maioria dos empregados da ASCAR, entende correto o lançamento, refutando o quesito 8º do laudo pericial, que sugeriu a classificação como 'Entidades Culturais e de Bem Estar Social', porquanto a ASCAR desenvolve tarefas como pesquisa científica e tecnológica de novas culturas, de pesticidas e de técnicas de plantio e de pecuária, e disseminação pedagógica do conhecimento final, com a participação direta do técnico no campo. Argui a legitimidade do procedimento fiscal lavrado diretamente contra o tomador de serviços, pois a prova pericial confirma a inexistência de guias de recolhimento vinculadas à obra de construção civil, que acarreta a responsabilidade solidária do tomador dos serviços na hipótese de inobservância do preceito do § 3º do art. 31 da Lei nº 8.212/1991. Sustenta a adequação da incidência de contribuição previdenciária sobre a remuneração paga a menores assistidos pelo programa social educativo denominado 'Guri Trabalhador', já que restou plenamente demonstrada a prestação de serviços, conforme o quesito nº 5 da perícia judicial, e a embargante não provou a efetiva carência dos menores nem a frequência escolar, em alguns casos. Salienta que não há base documental ou fática para comprovar que todos os menores eram assistidos nos moldes do 'Programa do Bom Menino' instituído pelo Decreto nº 94.338/1987, que não se equipara à bolsa auxílio de estágio, porque a ASCAR não apresentou os contratos dos menores, os termos de compromisso e os convênios firmados, nem comprovou a condição de menor assistido de todos os beneficiários. Defende o descabimento da analogia com o estágio profissionalizante diante da falta de adequação à hipótese normativa da Lei nº 6.494/1997, sobretudo porque a interpretação restritiva visa a assegurar que o tempo de

trabalho seja contado para fins de aposentadoria. Esgrime que é indevida a redução da multa de 60% para 20%, por força da nova redação do art. 35 da Lei nº 8.212/1991, porquanto o crédito se origina de lançamento fiscal, não se tratando de multa de mora, hipótese que é regulada pelo art. 35-A da Lei nº 8.212/1991, que prevê multa mais gravosa que a aplicada pela autoridade fiscal. Argumenta que a retroação dos efeitos de uma norma mais benéfica é determinada pela amplitude do comando normativo extraído da norma, seus limites e a identidade com a essência da penalidade prevista na norma anterior, mais gravosa. Diz que o fato de, na época dos fatos geradores, a multa incidir indistintamente sobre NFLD e DCG (débito confessado em GFIP) não afasta a possibilidade de norma posterior retroagir para alterar somente uma parte do crédito e não alterar a outra parte, relativa à hipótese não enquadrável na nova norma, dita mais benéfica. Rechaça a existência de dúvida quanto à natureza da multa, não se aplicando o art. 112 do CTN. Por fim, entende que se configura a sucumbência mínima ou eventualmente, a sucumbência recíproca, razão pela qual deve ser modificada a distribuição dos ônus de sucumbência. Não se conforma com a condenação da embargante ao pagamento de verba honorária única de 10% sobre o saldo remanescente do débito, pois o encargo de 20% não está incluso na CDA, em se cuidando de créditos de natureza previdenciária, e as ações de execução e de embargos do devedor são autônomas, possibilitando a cumulação de verbas honorárias, cujo patamar pode ser superior a 10% do valor do débito. Insurge-se contra a distribuição dos ônus pelo pagamento dos honorários periciais, porque o decaimento do pedido por parte da União foi ínfimo, tendo em vista que, embora reduzida a alíquota do SAT, o quantum correspondente ao proveito da embargante representa muito menos do que 50% do débito total.

Com contrarrazões de ambas as partes, vieram os autos a esta Corte.

É o relatório. Peço dia.

**Desembargador Federal Joel Ilan Paciornik**  
**Relator**

---

Documento eletrônico assinado por **Desembargador Federal Joel Ilan Paciornik, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **6635341v17** e, se solicitado, do código CRC **2ED56FF7**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Joel Ilan Paciornik

Data e Hora: 22/05/2014 11:28

---

**Apelação/Reexame Necessário Nº 5020925-71.2010.404.7100/RS**

**RELATOR** : **JOEL ILAN PACIORNIK**  
**APELANTE** : **ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL - ASCAR**  
**ADVOGADO** : **KARINA DE SOUZA FEIJO**  
: **Rodrigo Dalcin Rodrigues**  
: **JORGE LUTZ MULLER**  
**APELANTE** : **UNIÃO - FAZENDA NACIONAL**  
**APELADO** : **OS MESMOS**

**VOTO****NULIDADE DA SENTENÇA**

Não merece prosperar a preliminar de nulidade da sentença.

No julgamento da lide, cabe ao juiz aplicar as normas legais (art. 126 do CPC), determinar as provas necessárias à instrução do processo (art. 130 do CPC), apreciar livremente a prova (art. 131 do CPC) e fundamentar a sentença, analisando as questões de fato e de direito (art. 458, inciso II, do CPC). O juízo *a quo* formou a sua convicção com base nas provas coligidas aos autos, aplicando as normas materiais que, de acordo com o seu entendimento, eram adequadas para a solução do litígio, enunciando-as na fundamentação da sentença. O fato de a sentença resolver as questões de fato e de direito por prisma diverso do preconizado pela parte não implica ofensa às normas processuais. Cabe assinalar que o CPC autoriza o indeferimento das provas inúteis para o desate da controvérsia, hipótese configurada em relação à legalidade do processo administrativo de cancelamento da isenção de entidade filantrópica, pois a matéria estava em discussão na Ação Ordinária nº 98.0004102-8, e ao depoimento pessoal da gerente executiva do INSS.

A alegação de ofensa aos arts. 332, 333, 334, 364 e 365, do CPC, relaciona-se com o convencimento do juízo a respeito da legitimidade do processo administrativo de cancelamento da isenção. A sentença, adotando os fundamentos do acórdão proferido na Ação Anulatória nº 98.004102-8, considerou que, embora a isenção tenha sido cancelada por ofício, os argumentos de fundo da ASCAR foram amplamente discutidos na fase recursal administrativa, tornando-se despropositado repetir todos os passos do contencioso administrativo, sobretudo porque todos os elementos necessários ao julgamento estão presentes. Assim, a despeito de a embargante afirmar que a administração tributária reconheceu a inexistência de processo administrativo, constata-se que esse fato não conduz, necessariamente, à conclusão de nulidade do ato administrativo. Pelo mesmo motivo, não há falar em violação ao art. 269, inciso II, do CPC, pois a ausência de processo administrativo anterior ao cancelamento da isenção não implica reconhecimento do direito invocado pela parte.

**NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO DE CANCELAMENTO DA ISENÇÃO**

Diante da pertinência com as questões aventadas em preliminar, passo a apreciar o argumento de nulidade do ato administrativo, fundado em três alegações: a) foi cancelada a imunidade, sob o fundamento de isenção; b) houve violação ao devido processo legal e supressão do contraditório e da ampla defesa; c) não foi observada a Portaria nº 3.015/1996 do Ministério da Previdência e Assistência Social, que garantiu o direito de defesa a outras entidades beneficentes de assistência social.

A questão já foi objeto de análise na Ação Ordinária nº 98.0004102-8, cuja sentença de improcedência foi confirmada pelo Tribunal na Apelação Cível nº 2003.04.01.025860-8/RS. Na ocasião, foi julgada também a apelação nos Embargos à Execução Fiscal nº 1999.71.00.019235-1/RS, que se originam da Execução Fiscal nº 98.0011071-2. Enquanto os embargos referem-se a CDAs diversas das que

estão em discussão nestes autos, a Ação Ordinária nº 98.0004102-8 objetiva a anulação do ato administrativo de cancelamento da isenção e de todo o procedimento administrativo decorrente, bem como a desconstituição dos lançamentos fiscais, por violação do devido processo legal e do direito ao contraditório e à ampla defesa. O pedido formulado na AC nº 2003.04.01.025860-8/RS (AO nº 98.0004102-8) foi rejeitado por unanimidade, pelos seguintes fundamentos:

*No caso em exame, as alegações da ASCAR tiveram, na fase recursal, ampla resposta por parte das autoridades administrativas e o debate instaurado está restrito em matéria de direito: definir se os Secretários Executivo e Executivos Adjuntos da ASCAR representam órgão diretivo da entidade ou meras funções integrantes do quadro de pessoal dela; estabelecer as consequências jurídicas decorrentes dessa definição.*

*Na hipótese de ser afastada a conclusão do INSS de que os Secretários Executivo e Executivos Adjuntos da ASCAR representam órgão diretivo da entidade, restaria então o exame da questão atinente ao enquadramento da demandante como entidade que promove assistência social.*

*Anulando-se o ato de cancelamento para que se inicie novo confronto no âmbito administrativo, estar-se-ia decretando um alongamento desnecessário da própria entrega da prestação jurisdicional. Não devem ser sacrificados os princípios da economia e da presteza na prestação jurisdicional apenas para atender ao interesse da demandante, que não fica prejudicada no seu direito de ver analisadas todas as suas alegações, já exaustivamente postas em juízo.*

*Se a causa já está madura, com todos os elementos necessários ao seu julgamento constantes nos autos, mostra-se despropositado mandar repetir todos os passos do contencioso administrativo.*

O acórdão deste Tribunal foi mantido pelo STJ. Eis a ementa do julgado:

**PROCESSO CIVIL - RECURSO ESPECIAL - CONHECIMENTO - ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - AUSÊNCIA DE NULIDADE.**

1. A alegada nulidade do cancelamento do certificado de isenção, por ausência de prévio processo administrativo fica prejudicada, na medida em que foi o ato examinado na esfera do Judiciário, e oportunizada a ampla defesa, ainda que tardia.

2. Em matéria de nulidade deve-se observar o princípio da utilidade, porque só se declara a nulidade de um ato se demonstrado o prejuízo (art.249, § 2º do CPC).

3. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, improvido.

(REsp 730450/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, Rel. p/ Acórdão Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/10/2008, DJe 17/12/2008)

Conquanto a decisão no REsp nº 730.450 já tenha transitado em julgado, não se configura a coisa julgada quanto ao pedido de invalidade do ato administrativo de cancelamento da isenção, visto que o STJ apreciou apenas a questão de nulidade da sentença, por ofensa aos arts. 128 e 249 do CPC. Por outro lado, Com efeito, na decisão que admitiu o RE nº 606.143, na AC nº 2003.04.01.025860-8, apenas consta que foi invocada a violação ao art. 5º, incisos XXXV, LIV e LV, e ao art. 93, inciso IX, da CF, pedindo a ASCAR a não incidência de contribuição sobre a folha de salários de entidade beneficente de assistência social amparada por imunidade tributária. Assim, não é possível asseverar a litispendência do RE nº 606.143 quanto ao pedido de nulidade formal do ato de cancelamento da isenção.

Além dos fundamentos alinhados na Apelação Cível nº 2003.04.01.025860-8/RS, há outro ponto a ser evidenciado, crucial para demonstrar a ausência de nulidade. A lavratura das notificações fiscais de que tratam ocorreu somente após o trânsito em julgado da decisão que cancelou a isenção. De fato, a última decisão administrativa data de 06/07/1995 e as autuações fiscais aconteceram em 07/05/1997. Embora a causa do processo administrativo instaurado com a apresentação de defesa administrativa fora o Ofício nº 041/1992, comunicando o cancelamento da isenção, constata-se que, ao longo de todo o procedimento, restaram assegurados o contraditório e a ampla defesa, tanto que o ato administrativo somente gerou efeitos tributários quando não havia mais possibilidade de recurso administrativo. Mostra-se evidente que a ASCAR não sofreu qualquer prejuízo em razão do cancelamento prévio ao processo administrativo, pois, caso fosse provido algum recurso administrativo, o direito à imunidade simplesmente seria restabelecido.

As outras alegações que embasam o argumento de nulidade do ato administrativo também

não subsistem. Conquanto o Ofício nº 041, de 17/11/1992, expedido pela Gerência Regional de Arrecadação e Fiscalização do INSS, efetivamente cancele a imunidade, sob o fundamento de isenção, não há invalidade em razão da imprecisão terminológica, visto que a confusão deriva da própria Constituição, que emprega o termo isenção. Não há dúvida, porém, que o art. 195, § 7º, da CF, trata de verdadeira imunidade, conforme já assentou o STF na ADIN 2.036. Por sua vez, a Portaria MPAS nº 3.015, editada em 15/02/1996, não se aplica ao caso vertente, já que a última decisão administrativa foi proferida em 06/07/1995. Além disso, a Portaria dispunha que somente cabia a devolução à origem dos processos pendentes de julgamento.

### **IMUNIDADE - ARTIGO 195, § 7º, CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Dispõe o art. 195, § 7º, da Constituição Federal de 1988:

*Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*

*§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.*

O referido dispositivo constitucional traz estampado o benefício da isenção que, pela melhor técnica jurídica, deve ser entendido como imunidade. Com efeito, não há confundir os conceitos, visto que, em se tratando de norma isentiva, há expressa previsão legal sobre a hipótese de incidência da exação, operando-se a gênese da relação jurídico-tributária e da consequente obrigação fiscal, não nascendo, apenas, o crédito tributário. Nesse caso, está pressuposta a competência legislativa tributária para instituição de hipóteses materiais de incidência.

O fenômeno da imunidade, doutra banda, pressupõe, no magistério de Paulo de Barros Carvalho, 'a incompetência das pessoas jurídicas de direito constitucional interno para expedir regras instituidoras de tributos que alcancem situações específicas e suficientemente caracterizadas' (in Curso de Direito Tributário, 8ª ed., 1996, página 121). Ou seja, inexistente competência constitucional para tributar determinadas hipóteses materiais que preencham o conteúdo abstratamente previsto na norma de imunidade.

Entretanto, o legislador constituinte condicionou a obtenção da imunidade tratada ao atendimento das exigências estabelecidas em lei. A demandante defende a tese de que, ao se referir à necessidade de lei, o legislador a restringiu à lei complementar, pelo que incidiria à espécie o CTN, especificamente os arts. 9º e 14.

Todavia, a pretensão da autora esbarra, neste particular, na constatação de que tais preceptivos cingem-se à cobrança de impostos, e, no caso, cuida-se de contribuição. Acrescente-se que, sem embargo, é entendimento pacificado de que, a despeito de o art. 149 da CF reportar-se ao art. 146, inciso III, da mesma Carta, sujeitando a regra matriz traduzida naquele dispositivo às normas gerais estatuídas por lei complementar, não prospera a exegese que pretenda interpretar tal preceito como exigência de que tais contribuições sejam erigidas por esse instrumento legislativo. Não constitui, pois, a eleição da via ordinária, por si só, óbice ao esquadramento dos impositivos constitucionais.

*Ad argumentandum tantum*, ainda que se enveredasse pela senda doutrinária de que, em se tratando de limitação constitucional ao poder de tributar, a alusão à 'lei', contida no art. 195, § 7º, numa interpretação sistemática, remeteria à lei complementar (art. 146, II), e não servindo a tanto, como visto, as prescrições do Código Tributário Nacional (arts. 9º e 14), pois relativas a impostos, e não a contribuições sociais, ter-se-ia que concluir que tal lei complementar não foi, até o presente, editada pelo Congresso Nacional (veja-se, a propósito, o Mandado de Injunção nº 232, Supremo Tribunal Federal, Rel. Min. Moreira Alves). A norma constitucional em testilha, assim, careceria de eficácia, porquanto não regulamentada na via adequada. Nesses termos, haver-se-ia que encarar o art. 55 da Lei 8.212/91 como mera regra tributária isentiva, com exigências próprias, dissociada, pois, da imunidade consagrada no art. 195, § 7º, da Carta Magna.

Dito isso, esclareço que se faz desnecessário tecer qualquer consideração acerca do conteúdo normativo vertido na Lei nº 9.732/1998, que deu nova feição aos requisitos insculpidos no art. 55 da Lei nº 8.212/1991, uma vez que os fatos geradores questionados nestes autos são anteriores à edição da Lei. Todavia, a decisão proferida pelo STF na ADIn/Medida Cautelar/nº 2.028-5 (Rel. Min. Moreira Alves, DJU 16-06-2000), na qual foram arguidos os aspectos formal (necessidade de lei complementar para regulamentar a matéria) e material (o de que os dispositivos estabeleceram requisitos que desvirtuam o próprio conceito constitucional de entidade beneficente de assistência social, restringido a imunidade) da Lei nº 9.732/1998, mostra-se pertinente para elucidar alguns pontos da controvérsia posta nestes autos.

O Plenário do STF decidiu por suspender a eficácia do artigo 1º da Lei nº 9.732/1998, na parte que alterou a redação do artigo 55, inciso III, e acrescentou os §§ 3º, 4º e 5º ao art. 55 da Lei nº 8.212/1991, bem como dos artigos 4º, 5º e 7º da Lei nº 9.732/1998 (ADIn/Medida Cautelar/nº 2.028-5, Rel. Min. Moreira Alves, DJU, ed. 16-06-2000), com fundamento na inconstitucionalidade material, precisamente pelo fato dos dispositivos ora impugnados terem limitado a própria extensão da imunidade.

Nesse passo, oportuno transcrever o teor do art. 55 da Lei nº 8.212/1991:

*Art. 55. Fica isenta das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 desta Lei a entidade beneficente de assistência social que atenda aos seguintes requisitos cumulativamente:*

- I - seja reconhecida como de utilidade pública federal e estadual ou do Distrito Federal ou municipal;*
- II - seja portadora do Certificado ou do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Serviço Social, renovado a cada três anos;*
- III - promova a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes;*
- IV - não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração e não usufruam vantagens ou benefícios a qualquer título;*
- V - aplique integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais, apresentando anualmente ao Conselho Nacional da Seguridade Social relatório circunstanciado de suas atividades.*

*1º Ressalvados os direitos adquiridos, a isenção de que trata este artigo será requerida ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, que terá o prazo de 30 (trinta) dias para despachar o pedido.*

Seguindo a orientação do STF, a Corte Especial deste Tribunal, na Arguição de Inconstitucionalidade nº 2002.71.00.005645-6 (Relatora Des. Federal Marga Inge Barth Tessler, DJU 29/03/2007), entendeu pela constitucionalidade da exigência dos requisitos específicos quanto à constituição e ao funcionamento das entidades beneficentes de assistência social, previstos no art. 55 da Lei nº 8.212/1991 e alterações dadas pelo art. 5º da Lei nº 9.429/1996, art. 1º da Lei nº 9.528/1997 e art. 3º da MP nº 2.187/2001, para que a entidade assistencial faça jus à imunidade conferida pelo art. 195, § 7º, da CF, restando o acórdão ementado nos seguintes termos:

**ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS. SEGURIDADE SOCIAL. ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. FRUIÇÃO. REQUISITOS. ARTIGO 55, LEI Nº 8.212/1991, EM SUAS SUCESSIVAS REDAÇÕES. EXCLUSÃO DO OBJETO DA ADI Nº 2.028. CONSTITUCIONALIDADE. REJEIÇÃO DO INCIDENTE.**

*1. Incidente de argüição de inconstitucionalidade limitado ao exame da compatibilidade dos artigos 55 da Lei nº 8.212/91, 5º da Lei nº 9.429/96, 1º da Lei nº 9.528/97 e 3º da MP nº 2.187/01, o primeiro na sua integralidade e os demais nos tópicos em que alteraram a redação daquele, com a Constituição Federal, excetuada a análise das disposições da Lei nº 9.732/1998 que restaram com a eficácia suspensa por obra do decidido pelo colendo STF em sede liminar na ADI nº 2.028.*

*2. Questionamento acerca da constitucionalidade formal dos preceptivos indicados, que versam sobre os requisitos necessários à fruição do benefício constitucional de dispensa do pagamento de contribuições sociais para a Seguridade Social, contemplado no § 7º do artigo 195 da Constituição Federal em favor das entidades beneficentes de assistência social.*

*3. Dispondo o referido § 7º do artigo 195 da Constituição Federal sobre limitação constitucional ao poder de tributar, cumpre a sua regulamentação à lei complementar, nos precisos termos do inciso II do artigo 146 da mesma Constituição.*

*4. Confirma essa regra o entendimento que compatibiliza o seu enunciado com a possibilidade de veiculação por lei ordinária das exigências específicas para o alcance às entidades beneficentes de assistência social do benefício de dispensa do pagamento de contribuições sociais para a Seguridade Social, na forma do já*

mencionado § 7º do artigo 195 da Constituição Federal.

5. Assim, fica reservado o trato a propósito dos limites do benefício de dispensa constitucional do pagamento do tributo, com a definição do seu objeto material, mediante a edição de lei complementar, pertencendo, de outra parte, à lei ordinária o domínio quanto às normas atinentes à constituição e ao funcionamento das entidades beneficiárias do favor constitucional.

6. Nessa linha de compreensão, evidenciada na recente jurisprudência de lavra do colendo Supremo Tribunal Federal, não resta outra possibilidade além da rejeição da presente argüição de inconstitucionalidade, na medida em que os preceptivos inquinados de inconstitucionais em verdade rezam sobre os requisitos específicos quanto à constituição e ao funcionamento das entidades beneficentes de assistência social, à vista da pretensão ao deferimento do benefício tributário em liça.

7. Incidente de argüição de inconstitucionalidade rejeitado.

Colaciono, ainda, precedente atual que explicita o entendimento desta Corte:

*EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS. INTIMAÇÃO. IMUNIDADE. ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS. CONCEITO. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS. ART. 195, § 7º, DA CF/88. ART. 55 DA LEI 8.212/91. LEI COMPLEMENTAR VERSUS LEI ORDINÁRIA. POSIÇÃO ECLÉTICA. PRECEDENTES DO STF. POSIÇÃO CONSOLIDADA NA CORTE ESPECIAL DESTA TRIBUNAL. OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS NO CASO CONCRETO.*

1. Considerando que a intimação da União foi realizada por carta precatória, foi atendido o requisito da intimação pessoal previsto no art. 20 da Lei nº 11.033/04.

2. No julgamento da ADIn 2028, o STF se posicionou sobre quais são as entidades abrangidas pela imunidade do art. 196, §7º, da CF, afirmando que elas são aquelas beneficentes de assistência social, não estando restrito o preceito, portanto, às instituições filantrópicas. Indispensável, é certo, que se tenha o desenvolvimento da atividade voltada aos hipossuficientes, àqueles que, sem prejuízo do próprio sustento e o da família, não possam se dirigir aos particulares que atuam no ramo buscando lucro, dificultada que está, pela insuficiência de estrutura, a prestação do serviço pelo Estado.

3. A cláusula inscrita no art. 195, §7º, da Carta Política - não obstante referir-se impropriamente à isenção de contribuição para a Seguridade Social - contemplou com o favor constitucional da imunidade tributária, desde que preenchidos os requisitos fixados em lei. A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal já identificou, na cláusula inscrita no art. 195, §7º, da Constituição da República, a existência de uma típica garantia de imunidade (e não de simples isenção) estabelecida em favor das entidades beneficentes de assistência social.

4. Dispondo o referido § 7º do artigo 195 da Constituição Federal sobre limitação constitucional ao poder de tributar, cumpre a sua regulamentação à lei complementar, nos precisos termos do inciso II do artigo 146 da mesma Constituição.

5. Confirma essa regra o entendimento que compatibiliza o seu enunciado com a possibilidade de veiculação por lei ordinária das exigências específicas para o alcance às entidades beneficentes de assistência social do benefício de dispensa do pagamento de contribuições sociais para a Seguridade Social, na forma do já mencionado § 7º do artigo 195 da Constituição Federal.

6. Assim, fica reservado o trato a propósito dos limites do benefício de dispensa constitucional do pagamento do tributo, com a definição do seu objeto material, mediante a edição de lei complementar, pertencendo, de outra parte, à lei ordinária o domínio quanto às normas atinentes à constituição e ao funcionamento das entidades beneficiárias do favor constitucional.

7. Constitucionalidade dos artigos 55 da Lei n.º 8.212/91, 5º da Lei n.º 9.429/96, 1º da Lei n.º 9.528/97 e 3º da MP n.º 2.187/01, o primeiro na sua integralidade e os demais nos tópicos em que alteraram a redação daquele, os quais versam sobre os requisitos necessários à fruição do benefício constitucional de dispensa do pagamento de contribuições sociais para a Seguridade Social, contemplado no § 7º do artigo 195 da Constituição Federal em favor das entidades beneficentes de assistência social. Recente jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal, bem como da Colenda Corte Especial deste Tribunal (Incidente De Arguição De Inconstitucionalidade na AC N.º 2002.71.00.005645-6/RS, Rel. Des. Federal Dirceu De Almeida Soares, Rel. para acórdão Des.º Federal Marga Inge Barth Tessler, D.E. Publicado em 29/03/2007).

8. Ainda tomando-se por base a corrente intermediária adotada pelo Egrégio STF e pela Colenda Corte Especial deste Regional, também é possível concluir-se que a necessidade de obtenção e renovação dos certificados de entidade de fins filantrópicos é requisito formal para a constituição e funcionamento das entidades e, portanto, constitui matéria que pode ser tratada por lei ordinária. Precedente desta Turma.

9. Não há direito adquirido a regime tributário, ainda que a entidade tenha sido reconhecida como de caráter filantrópico na forma do Decreto-lei n. 1.572/1977. Inteligência da Súmula do STJ verbete de n.º 352.

10. A jurisprudência desta Turma sedimentou-se no sentido de que o aludido efeito ex tunc retroage não até a criação da entidade, mas somente até o requerimento do CEBAS, permitindo-se um elastecimento para até três anos antes de tal requerimento (período de avaliação documental realizado pelo próprio CNAS).

11. Comprovados os requisitos exigidos em lei a partir de 18.12.2004, a Embargante faz jus ao reconhecimento da imunidade, sendo indevida a cobrança em tela.

(TRF4, AC 0002857-60.2011.404.9999, Segunda Turma, Relatora Vânia Hack de Almeida, D.E. 18/05/2011)

Conquanto não prospere a tese defendida pela embargante no sentido de que os arts. 9º e 14 do CTN estabelecem o regramento aplicável à imunidade prevista no art. 195, § 7º, da CF, a questão comporta análise quanto à motivação do ato administrativo de cancelamento da isenção, que originou os créditos tributários constituídos contra a ASCAR. Assim se manifestou a decisão administrativa (ANEXOS PET INI9, fls. 56/57):

(...)

*5 - que a entidade supracitada possui em seu organograma (anexo nº 1) uma Secretaria Executiva, órgão executivo composto de três membros, dois deles sem vínculo empregatício com a entidade e o terceiro com seu contrato de trabalho suspenso a partir do momento em que foi alçado à Secretaria Executiva;*

*6 - que, conforme o Parecer nº 7.783 de 18.02.89 (anexo nº 2), da Procuradoria Geral do Estado, ratificado pelo Parecer nº 9.317, de 20.05.92, também da PGE, temos em seu item 12 (anexo nº 3):*

*'Não obstante a denominação empregada - Secretaria - trata-se efetivamente de diretoria executiva, constituindo seus titulares órgãos do ente e, como tais, sujeitos à disciplina estatutária e não à legislação obreira'.*

*7 - ainda, que a ASCAR vem remunerando direta e sistematicamente os membros da Secretaria Executiva ao longo de todo o período analisado nesta ação fiscal, ou seja, de 11.90 a 10.92, conforme comprovantes constantes do anexo nº 4.*

*Concluimos que:*

*a) a Secretaria Executiva é de fato uma diretoria executiva, cujos titulares estão sujeitos às disposições estatutárias da entidade e não à legislação trabalhista, percebendo ainda, estes mesmos titulares, valores a título de remuneração, conforme itens 5, 6 e 7 deste;*

*b) a entidade deixou de cumprir com um dos requisitos operacionais referentes à isenção de entidades filantrópicas, qual seja o de não remunerar seus diretores ou equivalentes sob qualquer forma ou título, conforme os itens 1 e 2 deste, motivando assim nossa sugestão à Gerência Regional para que fosse procedido ao cancelamento pleno da isenção da ASCAR, desde 11.91, em consonância com os itens 3 e 4 deste relatório.*

Pois bem. Embora a decisão administrativa, em sua fundamentação, invoque o Parecer nº 9.317, da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, no sentido de que a Secretaria Executiva trata-se, efetivamente, de diretoria executiva, cumpre evidenciar que a ASCAR não integra a administração direta ou indireta do Estado do Rio Grande do Sul, mas possui convênios com a Secretaria da Agricultura do Abastecimento do Estado do RS, o BRDE, o BANRISUL e Prefeituras Municipais. Portanto, o Tribunal de Contas do Estado e a PGE não possuem competência para fiscalizar, controlar ou opinar sobre a administração, organização e funcionamento da ASCAR.

Na Apelação Cível nº 1999.71.00.019235-1, prevaleceu o entendimento no sentido de que os Secretários Executivos exercem cargo administrativo de direção e, assim, pouco importa a natureza da remuneração, seja a título de salário ou de *pro labore*, já que o art. 14 do CTN e a Lei nº 8.212/1991 proíbem a distribuição de qualquer parcela de patrimônio ou rendas. Entretanto, esse juízo não pode ser erigido como razão de decidir neste processo, seja porque a decisão não induz a litispendência ou a coisa julgada, por versar sobre créditos tributários diversos, seja porque a tese firmada não oferece a solução que julgo correta. A coerência e a simetria que devem permear as decisões judiciais não denotam motivo suficiente para perfilhar tese a respeito da qual não se firmou convencimento. Esta lide deve ser solvida à luz da interpretação defendida no voto proferido pelo Desembargador Antônio Albino Ramos de Oliveira, pelos fundamentos a seguir transcritos:

*A conclusão de que os cargos de Secretários Executivos da ASCAR, por estarem previstos no seu estatuto, possuem status de diretoria, decorre, a meu ver, de uma análise superficial e equivocada da questão.*

*Esses cargos não se encontram no ápice da pirâmide hierárquica da entidade e ficam permanentemente à disposição de sua Junta Administrativa. A exoneração ou manutenção dos seus titulares, eleitos para mandato por prazo certo, fica à vontade do referido órgão colegiado.*

*Não há de se desconsiderar, de outra parte, a exigência de uma disciplinação e controle das atividades exercidas pelos titulares dos cargos e de sua forma de execução. Daí a necessidade da estipulação da competência da Secretaria Executiva no estatuto.*

*O que é certo, é que os Secretários Executivos e Executivos Adjuntos da ASCAR exercem cargos em comissão; ou seja, de confiança. Seus titulares são investidos em mandato de cargo em comissão por prazo certo e não têm direito adquirido a todo o período previamente fixado.*

*A Junta Administrativa (JAd) da ASCAR é competente para eleger Presidente, Vice e membros do Comitê Deliberativo e, ainda, para eleger e destituir Secretários Executivo e Adjuntos. Trata-se do órgão que efetivamente detém poder dentro da estrutura administrativa da ASCAR e, conseqüentemente, tem interesse de conduzir a administração de suas ações, o que inclui escolha do pessoal qualificado para a condução dessas ações.*

*Frise-se, os cargos de Secretários Executivo e Executivos Adjuntos são de confiança e, assim, pertencem originariamente ao poder que os concede e não ao agente que neles se encontra para o exercício de um mandato. Tanto é assim que não apenas o agente investido no cargo pode ser destituído, mas também o prazo dessa investidura pode ser alterado. Ele executa a vontade da pessoa jurídica e pode ser afastado se falhar nas esperanças dos órgãos de nível deliberativo-estratégico.*

***Em suma, há ingerência e fiscalização direta da cúpula da ASCAR sobre os serviços prestados pelos seus Secretários Executivo e Executivos Adjuntos, assim como a existência de sujeição destes às deliberações daquela emanadas. Para exercer suas funções, eles são remunerados. Distribuição do resultado das operações ou atividades não diz respeito à remuneração, porque remunerar não é distribuir lucros, é pagar o trabalho realizado.***

*É de se reconhecer, pois, que os Secretários Executivo e Executivos Adjuntos da ASCAR não integram a sua Diretoria, pelo que estão presentes os requisitos necessários para a fruição da imunidade constitucional prevista no art. 14 do CTN.*

Cabe pontuar que a submissão dos requisitos exigidos para o gozo da imunidade ao art. 14 do CTN, na linha de entendimento expendida pelo Desembargador Antônio Albino Ramos de Oliveira, em nada prejudica a conclusão de que o Secretário Executivo e os Secretários Executivos Adjuntos da ASCAR não integram a diretoria da entidade, visto que o inciso IV do art. 55 da Lei nº 8.212/1991 dispõe de forma similar ao inciso I do art. 14 do CTN, no tocante à vedação de remuneração e de fruição de vantagens ou benefícios, a qualquer título, aos diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores da entidade beneficente de assistência social.

De fato, as funções exercidas pelo Secretário Executivo e pelos Secretários Executivos Adjuntos da ASCAR não possuem natureza diretiva, visto que consistem, basicamente, em realizar e cumprir as determinações e as diretrizes fixadas pela Junta Administrativa e pelo Conselho Deliberativo e prestar-lhes o assessoramento necessário. De acordo com o Estatuto, os órgãos normativo-deliberativos são unicamente a Junta Administrativa e o Comitê Deliberativo. O art. 17 do Estatuto (ANEXOS PET INI5, fls. 184/185) estabelece que, à Junta Administrativa, como órgão normativo, compete fixar diretrizes e normas de ordem geral necessárias à consecução de sua finalidade e, como órgão deliberativo, eleger o Presidente e os Vice-Presidentes da Junta, os membros do Comitê Deliberativo e o Secretário Executivo e os Secretários Executivos Adjuntos, bem como destituí-los; aprovar programas anuais de trabalho, planos diretores e orçamentos anuais e plurianuais; deliberar quanto à aquisição de bens imóveis e à transferência ou à hipoteca desses bens; deliberar quanto a empréstimos externos; examinar e julgar as contas da ASCAR; aprovar o relatório de atividades da ASCAR; examinar e deliberar quanto às representações e recomendações, com parecer do Comitê Deliberativo ou da Secretaria Executiva; e deliberar quanto às alterações do Estatuto.

Por sua vez, as atribuições da Secretaria Executiva inserem-se, na estrutura da entidade, no plano executivo, operacional e técnico. O § 5º do art. 22 do Estatuto (ANEXOS PET INI5, fls. 188/190) estabelece que, à Secretaria Executiva, cabem, entre outras funções, mobilizar recursos humanos, técnicos e materiais necessários ao desenvolvimento das atividades da ASCAR; admitir, transferir, comissionar e demitir pessoal, bem como executar as demais funções de administração de pessoal; propor ao Comitê Deliberativo modificações na política salarial; elaborar planos de trabalho e previsões orçamentárias em cada exercício; elaborar relatórios de atividades e relatórios financeiros e organizar a respectiva documentação; administrar os recursos recebidos e comprovar as despesas realizadas; executar, no âmbito de sua ação, a Política do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, relativa à capacitação e aperfeiçoamento de pessoal; acompanhar e controlar o trabalho da ASCAR, isoladamente e

em conjunção com outros órgãos e entidades e avaliar os resultados dos esforços para o desenvolvimento do meio rural; realizar estudos, pesquisas e avaliações relacionadas com o trabalho de extensão rural, com a finalidade de proporcionar subsídios à formulação política governamental para o setor rural; cumprir e fazer cumprir as bases e diretrizes estabelecidas para o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural. A única atribuição representativa - representar tecnicamente a ASCAR em congressos, assembleias, seminários e demais reuniões sobre assuntos de interesse da extensão rural - é, na verdade, de caráter técnico e não propriamente relativa aos deveres cerimoniais e simbólicos de representação.

A análise das atribuições da Secretaria Executiva revela seu caráter instrumental, porquanto a linha de ação da ASCAR é definida pelo Comitê Deliberativo e, embora o Secretário Executivo e os Secretários Executivos Adjuntos participassem das reuniões e debates do Comitê, não tinham direito a voto. Nessa senda, resta afastada qualquer vinculação da Secretaria Executiva com o patrimônio da entidade. Insta esclarecer que foi promovida reforma estatutária em 1999, que transformou a Secretaria Executiva em Superintendência Executiva, com profissionais sujeitos ao regime trabalhista, porém não houve alteração nas atividades desenvolvidas pela administração contratada, nem na estrutura organizacional (ANEXOS PET INI16, fls. 167/206).

Por conseguinte, a remuneração paga ao Secretário Executivo e aos Secretários Executivos Adjuntos da ASCAR não se insere na proibição do inciso IV do art. 55 da Lei nº 8.212/1991.

No processo nº 35239.027769/92, em que se discute a decisão administrativa que revogou a isenção, o órgão julgador agregou um novo fundamento para negar provimento ao recurso, apontando o não atendimento do requisito previsto no inciso III do art. 55 da Lei nº 8.212/1991, por entender que a entidade não promove assistência social beneficente, inclusive educação ou saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes, mas, 'em última análise, assistência técnica, extensão e crédito rural' (CONTRAZ84, fl. 280). O mesmo fundamento foi aventado quando a ASCAR solicitou a renovação do certificado de entidade de fins filantrópicos, em 1995, no processo nº 44006.001252/95-70. O requerimento foi indeferido pela Resolução nº 182, de 10/11/1997 (CONTRAZ84, fls. 59/60) por dois motivos: a) a ASCAR não promove assistência social beneficente, mas assistência técnica, extensão e crédito rural, ou seja, não atende o público alvo da assistência social; b) a ASCAR é entidade integrante da administração pública indireta. Não há dificuldade em afastar o segundo motivo, visto que é indubitosa a natureza privada da instituição e os convênios firmados com órgãos públicos não modificam essa natureza. No tocante ao primeiro motivo, é necessário fazer a análise minuciosa dos estatutos da ASCAR e das atividades desenvolvidas pela entidade.

O Estatuto original da ASCAR, que sempre foi aceito pelo antigo Conselho Nacional de Serviço Social, estabelece que a finalidade essencial da entidade é contribuir para a aceleração do desenvolvimento econômico, cultural e social do meio rural do Estado do Rio Grande do Sul, mediante o planejamento e a execução das atividades de extensão e crédito rural educativo. Para tanto, a estratégia de ação, baseada na filosofia, princípios e métodos da extensão rural, obedece às seguintes diretrizes: I - integração à política estabelecida pelos Governo Federal, Estadual e Municipais, para o desenvolvimento do meio rural; II - integração com a ação de outros órgãos e entidades que direta ou indiretamente atuam sobre o meio rural; III - aceleração de macromudanças e transformações estruturais nos processos econômicos, sociais, tecnológicos, educativos e culturais do meio rural; IV - valorização do homem, considerado como o agente e beneficiário do processo de desenvolvimento global, mediante ações de motivação, envolvimento, estímulo e mobilização de pessoas e organizações no sentido de desenvolvimento econômico, social e educacional no meio rural do Estado.

As ações da instituição sempre foram voltadas para as famílias de pequenos produtores rurais, principalmente as carentes, por meio de capacitação e profissionalização da população rural, de aumento de produtividade e de promoção do bem estar social, nas áreas de saneamento básico, de proteção dos recursos naturais e de incentivo à indústria caseira de alimentos. O trabalho realizado visa melhorar as condições de vida no campo, para evitar o êxodo rural e incentivar a agricultura. O voto proferido pelo Desembargador Antônio Albino Ramos de Oliveira analisa a questão de forma percuciente, cujos

fundamentos são adotados como razões de decidir:

***Do enquadramento das atividades da ASCAR no conceito de assistência social e da adequação de seu estatuto.***

*8 - Dados retirados da Internet revelam que, desde sua criação, a ASCAR passou a desenvolver atividades denominadas de extensão rural, atuando junto às famílias de agricultores: homens, mulheres e jovens; colonos, pequenos e médios agricultores e pecuaristas, pescadores artesanais, assalariados e, mais recentemente, assentados, indígenas e quilombolas. Suas ações não estão ligadas somente ao aumento da produção e da produtividade agrícola, mas também a questões de alimentação, higiene, saúde, saneamento básico, habitação, produção de alimentos para manutenção da família, conservação do solo e organização rural. Ou seja, ela preocupa-se com a elevação do nível de vida do seu público-alvo.*

*E mais, sempre direcionou seus objetivos ao desenvolvimento de procedimentos educativos, visando ao crescimento das pessoas e da renda, valorizando as necessidades das famílias rurais. Para tanto, utilizou-se de estudos e diagnóstico da realidade existente e do planejamento das atividades e metas para maior eficiência e motivação do trabalho. Posteriormente, capacitou e preparou seus técnicos para a prática da extensão rural.*

*Utiliza-se do crédito rural, supervisionado ou orientado, como instrumento de promoção social. Nesse sentido, em 1956, fez um levantamento dos Municípios e regiões de pequena propriedade da agricultura colonial onde deveria instalar suas primeiras unidades operativas. Num primeiro momento, foram beneficiadas as cidades de São Sebastião do Caí, Canguçu, Estrela, Lajeado, Pelotas, São Lourenço do Sul, Bento Gonçalves, Taquara, Montenegro, Cachoeira do Sul e Santa Cruz do Sul. Mais tarde, por ocasião da criação da EMATER, os escritórios já cobriam 64% da área geográfica e atingiam 66% da população do Estado.*

*Em 1961, com a participação da Secretaria do Estado do Rio Grande do Sul e do Ministério da Agricultura, assumiu a responsabilidade de tocar o Programa de Extensão Rural do Rio Grande do Sul, que adquiriu abrangência nacional com a instalação de associações em praticamente todos os Estados da Federação, coordenadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural, que também se constituía no órgão repassador dos recursos do Governo Federal, então principal financiador do sistema.*

*Como já salientado, dada a sua importância na vida dos agricultores, foi declarada como entidade de utilidade pública tanto pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul como pela União Federal, e foi considerada entidade de fins filantrópicos pelo Conselho Nacional do Serviço Social do Ministério da Educação e da Cultura, o que lhe assegurou isenção do pagamento da quota patronal ao INSS.*

*Atua na prática de ações de assistência técnica e de extensão rural mediante processos educativos e participativos; estímulo e formas de diagnóstico e planejamento com seu público para aumento da eficácia e da dinâmica de participação; estímulo à organização e apoio a formas associativas; estímulo à consolidação de parcerias envolvendo organizações públicas e privadas; estímulo à construção de propostas de desenvolvimento rural sustentado; apoio à organização e verticalização das atividades produtivas e atuação em cooperativas, associações e feiras.*

*Junto com a EMATER, possui grande estrutura voltada para suas finalidades e já desenvolveu e executou programas, projetos e atividades com seus parceiros que marcaram por sua importância e resultados. Dentre eles, destacam-se:*

- 1) Operação Tatu;*
- 2) desenvolvimento da indústria de laticínios;*
- 3) trabalho com a juventude rural e de bem-estar, qualidade de vida e cidadania;*
- 4) aumento da produção e produtividade dos assistidos pela entidade;*
- 5) PROAGRO;*
- 6) feiras do produtor;*
- 7) assistência a produtores de hortifrutigranjeiros;*
- 8) irrigação e açudagem na pequena propriedade;*
- 9) programas de microbacias hidrográficas; de profissionalização e capacitação de agricultores; reforma agrária;*
- 10) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;*
- 11) Pró-Guaíba;*
- 12) RS - Rural;*
- 13) Programa de Agroindústria Familiar.*

*Desde sua criação até os dias de hoje, o foco das ações extensionistas da ASCAR são as famílias e as comunidades. O objetivo da extensão, estabelecido a partir de enfoques teóricos sobre o desenvolvimento*

rural, é fundamentalmente diminuir a pobreza rural. Do ponto de vista da produção agrícola, o foco é a conservação do solo e a adoção do crédito rural supervisionado. Sempre difundiu conhecimentos sobre saúde, alimentação, saneamento, abastecimento de água, além do apoio às mulheres nas suas atividades domésticas (costura, alimentação, confecção de móveis, colchões, cuidados com as crianças). E sempre trabalhou com a perspectiva de profissionalizar e modernizar o meio rural, tanto do ponto de vista da produção agrícola, quanto no desenvolvimento de comunidades.

De se ressaltar que a ASCAR e a EMATER já ocuparam a Presidência do Conselho Estadual de Assistência Social, e participam na condição de membros plenos de outros Conselhos Estaduais e Fóruns, tais como: da Mulher, da Saúde, para a Erradicação do Trabalho Infantil, de Plantas Medicinais, de Povos Indígenas e de Segurança Alimentar.

O Supremo Tribunal Federal tem entendido que o conceito mais amplo de assistência social é o que deve ser adotado para a caracterização da assistência prestada pelas entidades beneficentes, tendo em vista o cunho social da Constituição Federal.

Desse modo, não há como negar que as atividades da ASCAR se inserem no conceito de assistência social.

Não se pode perder de vista que a Constituição prevê como um dos objetivos da Seguridade Social a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (art. 194, parágrafo único, II). A finalidade da ASCAR está em consonância com esse objetivo constitucional e com os princípios da assistência social estabelecidos no art. 4º da Lei nº 8.742/93, que assim dispõe:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

O fato de ela conceder crédito aos agricultores não desvirtua essa finalidade. O pequeno e o médio agricultor também podem e devem ter acesso ao crédito rural, que é um dos pilares da política agrícola preconizada pela Constituição (art. 187). O vetusto Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) já cuidava de trazer, no seu capítulo dedicado à assistência e proteção à economia rural, uma seção especificada dedicada à assistência financeira e creditícia (arts. 81 a 83). Essa assistência é absolutamente necessária para que a agropecuária brasileira se desenvolva e para que o homem do campo tenha condições de vida dignas. O uso de financiamentos para a sua produção não torna o agricultor um grande empresário rural. Pelo que pode perceber, grande parte do público alvo da ASCAR é constituído de pequenos produtores, cujas mais são mais afeitas à enxada do que à caneta.

9 - Para postular o recadastramento e renovação de seu certificado de fins filantrópicos, a ASCAR promoveu uma modificação em seu estatuto, passando a constar que sua finalidade consiste em contribuir para a aceleração do desenvolvimento econômico, cultural e social do meio rural do Estado do Rio Grande do Sul, mediante o planejamento e a execução das atividades educativas de extensão do crédito rural, orientados num enfoque participativo, em que as ações junto às famílias rurais se desenvolvam no sentido de:

- a) promover ações de assistência educacional na saúde, saneamento, economia doméstica dirigidas à adolescência e à velhice;
- b) promover a integração das famílias carentes da área rural ao mercado de trabalho e no mercado de produtos por ela produzidos;
- c) orientar as famílias no uso racional dos recursos naturais, possibilitando melhorias em suas condições de vida, sem que isso determine danos ao meio-ambiente.

Ao analisar o pedido de reconsideração da ASCAR, a conselheiras do CNAS, Maria Tereza Diniz, exarou o seguinte parecer:

CONSIDERANDO:

QUE quanto à alegação por parte do CNAS de que a ASCAR faria parte da administração indireta, ficou provado que a referida Entidade não faz parte, segundo o Parecer CJ nº 1.413/98 MPAS, este Parecer demonstra a genuína natureza privada da Instituição.

Após a análise dos relatórios da Instituição, entrevista com os seus representantes, solicitação de documentação comprobatória quanto à informação do público alvo assistido pela ASCAR, FICA CONFIRMADO que suas atividades realizadas através de projetos estão voltadas para os usuários da Assistência Social.

Quanto o Processo nº foi analisado apresentava o Estatuto o qual sempre foi aceito pelo antigo Conselho Nacional de Serviço Social, cuja redação fala em desenvolvimento econômico e social, mas as atividades sempre foram voltadas para população rural, famílias carentes de pequenos produtores, atendendo também famílias empobrecidas da periferia urbana. Todo o trabalho é desenvolvido junto ao homem do campo, desenvolvendo condições de melhoria de vida no campo, para evitar o êxodo rural e incentivar a agricultura no país.

Projetos desenvolvidos pela ASCAR:

- Capacitação e profissionalização de homens e mulheres do campo;
- Produtividade e qualidade de vida;
- Projeto de bem-estar social: saneamento básico, proteção ambiental e proteção de recursos, indústria caseira de alimentos;
- Programa de campanhas de vacinação, nutrição;
- Formação de agentes comunitários de saúde, alimentação;
- Orientação quanto a plantas medicinais, artesanato rural e saúde bucal;
- Hortas domésticas e escolares;
- Organização comunitária, alternativas para geração de trabalho e renda.

A ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO RURAL E ASSISTÊNCIA RURAL APRESENTA BALANÇOS E DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS, conforme os princípios da Contabilidade.

APRESENTA TAMBÉM A DEFESA FUNDAMENTADA NA LEGISLAÇÃO PERTINENTE, INCLUSIVE COM JURISPRUDÊNCIA, em anexo e mais as Certidões e declarações dos Conselhos Municipais do Estado do Rio Grande do Sul, comprovando os relevantes serviços prestados pela Entidade na área da ASSISTÊNCIA SOCIAL, **que é sua finalidade**.

Após aprofundado estudo a respeito da matéria em pauta, e tendo em vista que o Parecer do Ministro em parte foi favorável à Entidade, deixando por sinal muito claro a natureza da mesma, e também porque a análise do Estatuto da Entidade, em relação ao público alvo, **foi tomada a partir do exame da letra**, não podia estar adequado à LOAS, até porque a Lei 8,742 foi publicada em 7 de dezembro de 1993, impossível de se fazer a adequação de linguagem, e considerando que mesmo assim a ASCAR se empenhou em fazer a alteração Estatutária, apresentando também todos os Relatórios com seus Projetos Assistenciais, os quais por já terem um padrão de apresentação não era possível enquadrá-lo dentro dos formulários apresentados pelo CNAS na época, fazendo portanto a juntada dos mesmos ao Processo, e considerando a fundamentação jurídica apresentada pela defesa, sou de PARECER FAVORÁVEL AO DEFERIMENTO DO RECADASTRAMENTO E RENOVAÇÃO DO CERTIFICADO DE ENTIDADE DE FINS FILANTRÓPICOS da ASCAR. (grifos originais)

Com base nesse parecer, a Comissão de Normas do CNAS assim deliberou:

Pelo deferimento do pedido de recadastramento e renovação do CEFF formulado pelo processo nº 44006.001252/95-70 e pedido de renovação do CEFF formulado pelo processo nº 44006.001653/00-50, ambos em grau de reconsideração.

Obs.: Transformar em Registro e CEFF.

Em 09/1/2000, o CNAS concedeu à ASCAR o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos da ASCAR.

De se ressaltar que a conselheira do CNAS reconheceu que as atividades da ASCAR 'foram sempre voltadas para a população rural, famílias carentes de pequenos produtores, atendendo também famílias empobrecidas da periferia urbana', o que corrobora a conclusão manifestada linhas acima.

De tudo o que foi exposto, evidencia-se a conclusão de que a ASCAR preenche todos os requisitos do art. 55 da Lei nº 8.212/1991. Portanto, a contribuição da empresa sobre a folha de salários deve ser expungida das NFLDs nº 32.528.831-3, 32.528.832-1 e 32.528.834-8.

A controvérsia, todavia, não se esgota com o reconhecimento da condição de entidade beneficente de fins filantrópicos da ASCAR, visto que a NFLD nº 32.528.831-1 abrange, além da contribuição patronal, a contribuição devida pelos empregados, incidente sobre a contratação de serviços executados mediante cessão de mão de obra e sobre o programa 'Guri Trabalhador'. Por sua vez, a NFLD nº 32.528.832-1 diz respeito à contribuição patronal e dos empregados, incidente sobre verbas pagas em reclamatória trabalhista, e a NFLD nº 32.528.834-8 refere-se à contribuição sobre a folha de salários e sobre o pagamento a autônomos. Somente a contribuição patronal integra os limites da lide, não havendo

discussão sobre a contribuição dos empregados decorrente de verbas pagas em reclamações trabalhistas e sobre o pagamento a autônomos. Todavia, constata-se que a fiscalização lançou a alíquota de SAT no percentual de 2%, correspondente ao risco médio, agravando a exigência tributária, em todas as NFLDs. Impõe-se apreciar, ainda, a questão do percentual da multa de mora e da duplicidade de cobrança na competência março de 1997.

## **RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA**

Discute-se a responsabilidade solidária do tomador de serviços e do dono da obra de construção civil, bem como o critério da aferição indireta empregado no lançamento fiscal.

Segundo o relatório fiscal da NFLD nº 32.528.831-3 (CONTRAZ84, fls. 186/189), o débito origina-se da mão de obra aplicada na reforma do Centro de Treinamento da ASCAR, em Canguçu/RS, realizada pela empresa Coríntia Construção Civil Ltda., o qual, 'face ao instituto da solidariedade, o débito foi levantado diretamente na ASCAR, com base nas notas fiscais pagas à prestadora dos serviços'. Os únicos elementos examinados pela fiscalização para efetuar o lançamento foram as notas fiscais que registram o pagamento efetuado à prestadora dos serviços, emitidas em 08/05, 29/06, 26/06 e 09/12/1996.

O art. 195 da CF, I (na redação original), elenca os fatos geradores, as bases de cálculo e os sujeitos passivos das contribuições de seguridade social. Não obstante o devedor da contribuição sobre a folha de salários seja o empregador, o ordenamento jurídico admite a sujeição passiva indireta, desde que haja lei complementar regulamentando a matéria, por se tratar de norma geral que impõe obrigação tributária, em consonância com o preceito do art. 146, III, b.

A solidariedade tributária tem assento no art. 124 do CTN, cujo inciso II declara solidariamente obrigadas as pessoas expressamente designadas por lei. De regra, a atribuição de sujeição passiva recai sobre pessoa que participa da ocorrência do fato gerador da obrigação. Há casos, porém, em que não se verifica esse pressuposto, mas outro, bem definido por Paulo de Barros Carvalho:

*'Falta a ele, legislador, competência constitucional para fazer recair a carga jurídica do tributo sobre pessoa alheia ao acontecimento gravado pela incidência. Diante de óbice de tal porte, incontornável sob qualquer pretexto, devemos entender que os devedores solidários, instituídos pela lei, e estranhos ao evento jurídico-tributário, não são, na verdade, componentes daquele liame obrigacional, mas de outro, de cunho sancionatório, que irrompe à luz pelo descumprimento de algum dever. (...) Pondere-se, contudo, que se falta ao legislador de um determinado tributo competência para colocar alguém na posição de sujeito passivo da respectiva obrigação tributária, ele pode legislar criando outras relações, de caráter administrativo, instituindo deveres e prescrevendo sanções. É justamente aqui que surgem os devedores solidários, estranhos ao acontecimento do fato jurídico tributário. Integram outro vínculo jurídico, que nasceu por força de uma ocorrência tida como ilícita.'* (Curso de Direito Tributário, 17ª ed., São Paulo, Saraiva, 2005, p. 319/320)

Em relação às obras de construção civil, a Lei nº 8.212/1991 apresenta dispositivo específico, estabelecendo a responsabilidade solidária do proprietário, incorporador, dono da obra ou condômino, *in verbis*:

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

*VI - o proprietário, o incorporador definido na Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, o dono da obra ou condômino da unidade imobiliária, qualquer que seja a forma de contratação da construção, reforma ou acréscimo, são solidários com o construtor, e estes com a subempreiteira, pelo cumprimento das obrigações para com a Seguridade Social, ressalvado o seu direito regressivo contra o executor ou contratante da obra e admitida a retenção de importância a este devida para garantia do cumprimento dessas obrigações, não se aplicando, em qualquer hipótese, o benefício de ordem;*

Por sua vez, o art. 31 e parágrafos da Lei nº 8.212/1991 responsabilizam solidariamente a empresa tomadora de serviços executados mediante cessão de mão de obra que não exigiu cópia da guia de recolhimento das contribuições incidentes sobre a remuneração dos segurados, incluída em nota fiscal ou fatura, e da respectiva folha de pagamento, distintas para cada contratante. Eis o teor do referido dispositivo:

*Art. 31. O contratante de quaisquer serviços executados mediante cessão de mão-de-obra, inclusive em regime de trabalho temporário, responde solidariamente com o executor pelas obrigações decorrentes desta Lei, em relação aos serviços prestados, exceto quanto ao disposto no art. 23, não se aplicando, em qualquer hipótese, o benefício de ordem.*

*§ 1º Fica ressalvado o direito regressivo do contratante contra o executor e admitida a retenção de importâncias a este devidas para a garantia do cumprimento das obrigações desta lei, na forma estabelecida em regulamento.*

*§ 2º Exclusivamente para os fins desta Lei, entende-se como cessão de mão-de-obra a colocação à disposição do contratante, em suas dependências ou nas de terceiros, de segurados que realizem serviços contínuos, relacionados ou não com atividades normais da empresa, quaisquer que sejam a natureza e a forma de contratação.*

*§ 3º A responsabilidade solidária de que trata este artigo somente será elidida se for comprovado pelo executor o recolhimento prévio das contribuições incidentes sobre a remuneração dos segurados incluída em nota fiscal ou fatura correspondente aos serviços executados, quando da quitação da referida nota fiscal ou fatura.*

*§ 4º Para efeito do parágrafo anterior, o cedente da mão-de-obra deverá elaborar folhas de pagamento e guia de recolhimento distintas para cada empresa tomadora de serviço, devendo esta exigir do executor, quando da quitação da nota fiscal ou fatura, cópia autenticada da guia de recolhimento quitada e respectiva folha de pagamento.*

A Lei nº 8.212/91 criou uma obrigação para o prestador dos serviços - elaborar folhas de pagamento e guias de recolhimento distintas para cada empresa tomadora do serviço - e outra para o tomador - exigir cópia autenticada da guia quitada e da respectiva folha de pagamento -, sob pena de sujeição passiva indireta do contratante. A responsabilidade solidária somente surge caso o contratante dos serviços não cumpra o dever que a lei lhe atribuiu de assegurar o recolhimento das contribuições previdenciárias incidentes sobre a remuneração paga aos empregados na obra de construção civil ou na prestação de serviços, exigindo a prova do pagamento do empregador.

A situação enfocada reflete exatamente a hipótese de que fala Paulo de Barros Carvalho. O vínculo obrigacional, em relação ao responsável solidário, decorre unicamente de um dever instituído por lei e descumprido pelo sujeito obrigado à sua observância. Essa técnica de sujeição passiva não acarreta qualquer ofensa à Constituição. Nessa espécie de responsabilidade, o proprietário, incorporador, dono da obra, condômino ou contratante de serviços funcionam como garantidores do cumprimento da obrigação tributária imputada ao construtor e ao prestador de serviços. Para assegurar o adimplemento das contribuições previdenciárias devidas sobre a folha de salários dos empregados, a Lei nº 8.212/1991 impõe aos responsáveis solidários a obrigação de exigir a comprovação do prévio recolhimento do tributo, quando realizar os pagamentos, inclusive autorizando a retenção de importâncias devidas por força do contrato. Se não cumprirem essa obrigação, pode-lhes ser exigido o pagamento da contribuição previdenciária.

Ainda que seja indiscutível a responsabilidade solidária do dono da obra e do contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra, o lançamento fiscal resente-se de vício material. O vínculo obrigacional, em relação ao responsável solidário, decorre unicamente de disposição expressa de lei. A omissão do responsável em verificar o pagamento das contribuições previdenciárias por parte da empresa contratada, todavia, não autoriza a constituição do crédito tributário por arbitramento contra o contratante. Há de ser verificada a contabilidade da empresa prestadora, não somente com o objetivo de apurar a efetiva base de cálculo do tributo, mas também de averiguar se realmente não houve o recolhimento do tributo. O fato de a Lei admitir a responsabilização solidária não implica, necessariamente, permissão legal para apurar o débito em bases completamente irreais.

O pressuposto para que a autoridade fiscal se valha do arbitramento é a omissão do sujeito passivo, recusa ou sonegação de informação ou a irregularidade das declarações ou documentos que devem ser utilizados para o cálculo do tributo. Se a contabilidade da empresa construtora ou executora dos serviços não for confiável ou houver ausência de dados que possibilitem apurar a base de cálculo real da contribuição devida, os §§ 3º e 4º do art. 33 da Lei nº 8.212/91 outorgam ao fisco a faculdade de realizar a aferição indireta, arbitrando o valor da mão de obra empregada. Eis o teor desses dispositivos:

*Art. 33. Ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS compete arrecadar, fiscalizar, lançar e normatizar o recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas 'a', 'b' e 'c' do parágrafo único do art. 11; e ao*

*Departamento da Receita Federal - DRF compete arrecadar, fiscalizar, lançar e normatizar o recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas 'd' e 'e' do parágrafo único do art. 11, cabendo a ambos os órgãos, na esfera de sua competência, promover a respectiva cobrança e aplicar as sanções previstas legalmente.*

*§ 3º Ocorrendo recusa ou sonegação de qualquer documento ou informação, ou sua apresentação deficiente, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Departamento da Receita Federal (DRF) podem, sem prejuízo da penalidade cabível, inscrever de ofício importância que reputarem devida, cabendo à empresa ou ao segurado o ônus da prova em contrário.*

*§ 4º Na falta de prova regular e formalizada, o montante dos salários pagos pela execução de obra de construção civil pode ser obtido mediante cálculo da mão-de-obra empregada, proporcional à área construída e ao padrão de execução da obra, cabendo ao proprietário, dono da obra, condômino da unidade imobiliária ou empresa co-responsável o ônus da prova em contrário.*

O arbitramento não constitui uma modalidade de lançamento, mas uma técnica, um critério substitutivo que a legislação permite, excepcionalmente, quando o contribuinte não cumpre com seus deveres de apresentar as declarações obrigatórias por lei. O fisco deve buscar sempre aproximar-se da realidade econômica da matéria tributável, valendo-se dos meios de pesquisa ao seu alcance. Somente quando restarem eliminadas todas as possibilidades de descoberta direta da base real do tributo, legitima-se a aferição indireta.

A norma do art. 148 do CTN tem o escopo de aproximar os valores arbitrados o máximo possível da verdadeira base de cálculo do tributo, firmando-se uma presunção relativa, porquanto o contribuinte sempre poderá fazer prova em contrário. O que se vê, porém, é que os fiscais previdenciários simplesmente arbitram o tributo devido utilizando como base de cálculo o montante de 40% das notas fiscais referentes à mão de obra ou 20% das notas fiscais referentes ao material e à mão de obra, presumindo a inexatidão, sem que efetivamente tenham verificado a contabilidade da empresa prestadora de serviços, a fim de constatar o lançamento de valores em desacordo com as notas fiscais e a folha de pagamento.

O contratante dos serviços responde pelo pagamento das contribuições devidas, mas não pelas informações necessárias para o lançamento tributário, pois não é sua a obrigação de apurar o montante do tributo devido, tampouco de fiscalizar a exatidão e regularidade do seu recolhimento. Somente a inspeção in loco das empresas prestadoras pode fornecer elementos precisos a respeito da omissão ou não veracidade dos dados informados na folha de pagamento e nas guias de recolhimento. Considerando que o lançamento foi realizado sem a fiscalização da documentação relativa ao recolhimento das contribuições previdenciárias e da contabilidade das empresas contratadas, há irregularidade insanável que impõe a sua anulação.

A amparar o entendimento esposado neste julgado, colho os seguintes precedentes do STJ e desta Corte:

**TRIBUTÁRIO - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - ART. 31 DA LEI 8.212/91 - SOLIDARIEDADE APÓS A CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO.**

*1. Não é lícita a autuação do tomador de serviços sem que antes tenha havido a fiscalização do devedor principal da contribuição previdenciária, pois a garantia da solidariedade se verificará na cobrança do tributo, e não na fase de sua constituição. Precedentes: AgRg no REsp 1348395/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/11/2012, DJe 04/12/2012, AgRg no REsp 1174800/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2012, DJe 23/04/2012, AgRg no REsp 1142065/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/06/2011, DJe 10/06/2011 e REsp 939.189/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/10/2009, DJe 23/11/2009.*

*2. Agravo regimental não provido.*

*(AgRg no REsp 1194485/ES, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), SEGUNDA TURMA, julgado em 26/02/2013, DJe 11/03/2013)*

**AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ART. 31 DA LEI 8.212/91. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. FASE DE COBRANÇA. INAPLICABILIDADE NA FASE DE CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO. PRECEDENTES.**

*1. É impossível a autuação do tomador de serviços sem antes haver a fiscalização do prestador, que é o devedor principal da contribuição previdenciária, pois a solidariedade prevista no art. 31 da Lei 8.212/91*

alcança apenas a fase de cobrança do tributo e não a fase de sua constituição. Precedentes de ambas as Turmas.

2. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1174800/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2012, DJe 23/04/2012)

**EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. SOLIDARIEDADE DO CONTRATANTE DOS SERVIÇOS. ART. 31 DA LEI 8212/91. NECESSIDADE DE LANÇAMENTO CONTRA O DEVEDOR PRINCIPAL.**

1- A solidariedade pelo pagamento das contribuições previdenciárias prevista no art. 31, caput, da Lei nº 8.212/91, desde a sua redação original, não comporta benefício de ordem, consoante dispõe o art. 124 do CTN.

2- A constituição do crédito tributário deve ser feita primeiramente junto ao devedor principal, e somente após tal constituição é que poderá seu pagamento ser exigido dele ou do obrigado solidário, indistintamente.

3- Considerando que o lançamento foi efetuado apenas quanto ao devedor solidário, cabível a desconstituição do título executivo. Precedentes desta Turma.

(TRF4, APELREEX 2006.71.00.040274-1, Segunda Turma, Relator Artur César de Souza, D.E. 07/10/2009)

Enfim, a NFLD nº 32.528.831-3 é inválida, no tocante às obrigações (cota patronal, dos empregados e contribuição de terceiros) decorrentes da contratação de serviços executados mediante cessão de mão de obra.

## **CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE BOLSA DE INICIAÇÃO AO TRABALHO**

A questão foi solvida pela sentença nos seguintes termos:

*A mesma NFLD nº 32.528.831-3 refere-se também, em parte, a contribuições previdenciárias nas competências dezembro de 1994 a março de 1997, incidentes sobre valores pagos a menores que prestaram serviços à ASCAR através do programa denominado 'Guri Trabalhador'.*

*Conforme esclarece o laudo pericial, os menores assistidos prestaram serviços à embargante no âmbito do Programa Social Educativo, denominado 'Guri Trabalhador', que é a denominação local do 'Programa do Bom Menino', instituído pelo Decreto nº 94.338/87, destinado à iniciação ao trabalho do menor assistido.*

***Veja-se que a relação contratual não se estabeleceu diretamente entre a embargante e os menores. Foram eles, isto sim, encaminhados por instituições de ensino estaduais, com intervenção da FGTAS - Fundação Gaúcha de Assistência ao Menor e/ou FEBEM - Fundação Estadual de Bem Estar do Menor, sendo que o repasse da bolsa-auxílio diretamente ao menor encontra previsão na cláusula primeira do Termo de Cooperação Técnica firmado entre a embargante e as referidas entidades, do seguinte teor:***

*'Cláusula primeira - Objeto*

*O presente Termo de Cooperação Técnica tem por objetivo o desenvolvimento de programa social educativo, sob a responsabilidade da FGTAS, através de estágio em estabelecimento da 2ª Cooperante, com orientação de um responsável por ela designado, dando continuidade à formação escolar e profissionalizante do adolescente, a título de estágio educativo, objetivando capacitá-lo para o exercício da atividade regular remunerada.*

*O programa fundamenta-se nos artigos 20, inciso II, e 227, da Constituição Federal, que tratam da prestação de assistência social a quem dela necessitar, independentemente da contribuição da seguridade social, com o objetivo de promover a integração ao mercado de trabalho, do dever da sociedade e do Estado de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, dentre outros, a profissionalização mediante trabalho educativo, combinados com os artigos 4, 68, e 69 da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.'*

***Não se trata, como se vê, de relação de emprego, tampouco de contrato de prestação de serviços com trabalhador avulso ou autônomo, mas sim uma espécie de estágio, cuja finalidade precípua é o aprendizado profissionalizante do menor assistido. Não há a figura do segurado, pois nenhuma das categorias previstas no art. 12 da Lei 8.212/91 aplica-se à espécie.***

*Cabível, isto sim, a analogia com o estágio profissionalizante que, como sabido, não cria vínculo de emprego entre o estagiário e a entidade que o remunera, tampouco conta tempo de serviço para fins de aposentadoria. Daí porque não há cogitar-se de incidência de contribuição previdenciária sobre a bolsa-auxílio paga aos estagiários.*

*Confira-se, nesse sentido, o seguinte julgado:*

**'EXECUÇÃO FISCAL. ESTÁGIO DE ESTUDANTES. VÍNCULO EMPREGATÍCIO. INEXISTÊNCIA. O estágio curricular previsto na LEI-6494 /77 e regulamentado pelo DEC-87497 /82 não gera vínculo de emprego entre o estagiário e a empresa. Destarte, indevidas as contribuições previdenciárias.'**  
(AC 9504386555 - 2ª T do TRF4 - Rel. Tânia Terezinha Cardoso Escobar - DJ 27/11/1996, p. 91431)

**'EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. COMPETÊNCIA. ESTÁGIO. CURSO DE FORMAÇÃO. SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO.**

1. Na atividade fiscalizatória, o reconhecimento do vínculo laboral repercute apenas na exigência das obrigações fiscais decorrentes da relação empregatícia entre a empresa e os seus contratados, não gerando qualquer obrigação de natureza trabalhista, cujo conhecimento é reservado à Justiça do Trabalho. Portanto, não há usurpação da competência do juízo laboral.

2. A relação jurídica entre o estudante e o tomador dos serviços não pode ser considerada como de vínculo de emprego em face dos objetivos educacionais e de formação profissional que existem no acordo entre eles.

3. Assim, considero regular o estágio porquanto se deu efetiva aprendizagem profissional, em compatibilidade entre as funções do estágio e a formação educativa, complementando-a, observando-se o currículo escolar e com supervisão pelo tomador dos serviços.

4. A verba despendida pela empresa a título de educação e capacitação de seus empregados não constitui fato gerador das contribuições sociais.

5. Nos termos do art. 28 da Lei nº 8.212/90, para a caracterização da hipótese de incidência da contribuição previdenciária é necessário o recebimento de valor, ou utilidade, como forma de retribuição pelo trabalho.'

(AC 199971000052917 - 1ª T do TRF4 - Rel. Maria Lúcia Luz Leiria - DJ 15/09/2004, p.543)

***Ainda que haja prestação de serviço e a remuneração respectiva, a relação jurídica estabelecida entre os menores e a ASCAR não pode ser considerada como de vínculo de emprego em face dos objetivos educacionais e de formação profissional presentes na espécie e, portanto, a verba despendida pela empresa a título de educação e capacitação dos menores não constitui fato gerador da contribuição previdenciária.***

*O próprio Decreto-lei 2.318/86, que dispõe sobre a admissão de menores nas empresas, já exclui a vinculação com a previdência social neste tipo de relação jurídica, v.g:*

*'Art. 4º As empresas deverão admitir, como assistidos, com duração de quatro horas diárias de trabalho e sem vinculação com a previdência social, menores entre doze e dezoito anos de idade, que freqüentem escola.'*

*Seguindo essa mesma linha, também o Decreto 94.338/97 - que, regulamentando o Decreto-lei 2.318/86, instituiu o Programa do Bom Menino - em seu art. 13, § único, refere que 'em relação aos gastos efetuados com os menores assistidos, as empresas não estão sujeitas a encargos previdenciários de qualquer natureza, inclusive o Funrural, nem a recolhimentos em favor do FGTS', conforme explicitado no laudo pericial (fl. 1719).*

*Ora, o só fato da bolsa-auxílio paga aos menores ter sido contabilizada como despesa não enseja exigência da contribuição previdenciária. Nem toda despesa contabilizada sujeita-se à contribuição previdenciária. É necessário que esteja prevista nas hipóteses legais de incidência; e não está.*

*Por sua vez, o § 9º, do art. 28 da Lei 8.212/91 procura elencar aquelas parcelas que, embora pagas juntamente com o salário, não integram o salário-de-contribuição (base de cálculo da contribuição previdenciária devida pelos segurados). No caso em tela, como vimos de ver, não há seguro, pois os menores assistidos não se enquadram em tal categoria. Mais do que excluir determinada parcela da base de cálculo, tem-se aqui um pagamento não sujeito à contribuição previdenciária. É caso de não-incidência. (grifei)*

Os argumentos erigidos pela Fazenda Nacional mostram-se inconsistentes, porquanto a relação jurídica entre os menores assistidos pelo Programa 'Guri Trabalhador' e a ASCAR não configura vínculo empregatício, em razão da finalidade social e educativa do estágio. A prestação de serviços é apenas o meio, o instrumento para atingir o objetivo do programa - a iniciação ao trabalho, por ações de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada. Não há necessidade de comprovar a efetiva carência dos menores assistidos ou a frequência escolar, visto que a admissão no Programa, por meio de cadastro mantido pela Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social - FGTAS, já exigia o cumprimento desses requisitos. Com efeito, para que o menor fosse admitido no estágio educativo, deveria atender as seguintes condições: idade entre 14 a 17 anos; carência econômica (ausência de condições essenciais à

subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente); matrícula no ensino regular ou supletivo por ocasião da ocupação da vaga; ausência de parentesco com dirigentes e/ou funcionários da ASCAR. O Termo de Cooperação Técnica (ANEXOS PET INI24, fls. 11/15) firmado entre a FGTAS e a ASCAR está em conformidade com os ditames do Decreto nº 94.338/1987, que, inclusive, permite que o menor assine o recibo de bolsa de iniciação ao trabalho.

## **CONTRIBUIÇÃO PARA O SAT**

Igualmente não merece reforma a sentença, no ponto atinente ao grau de risco de acidentes do trabalho e à alíquota da contribuição ao SAT. Valho-me dos seus fundamentos, a seguir transcritos, como razões de decidir:

*Na condição de entidade de assistência social imune/isenta, a embargante detinha o código FPAS 639 que não corresponde a nenhum enquadramento de atividade econômica ou grau de risco, justamente porque não estava obrigada ao pagamento das contribuições patronais, dentre elas aquela destinada ao SAT. Contudo, com a revogação da isenção, passou a ser enquadrada no código 566, sujeitando-se às contribuições, inclusive SAT.*

*Com efeito, no momento da lavratura dos lançamentos atacados, surge a necessidade de enquadrar a embargante em alguma das atividades constantes da 'Relação de Atividades Preponderantes e Correspondentes Graus de Risco' anexa ao Decreto 612/92 para fins de estabelecer a alíquota da contribuição do SAT. Não havia um auto-enquadramento de parte da embargante e, portanto, não há cogitar-se da necessidade de prévia notificação do contribuinte acerca de reenquadramento, justamente porque não se tratava de reenquadramento, mas sim de enquadramento que estava sendo feito pela primeira vez.*

*Conforme se observa dos Discriminativos de Débito Consolidado anexos às NFLDs, o INSS enquadrou a embargante no item 01.62-7 do CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas, que corresponde a 'serviços relacionados com a pecuária, exceto atividades veterinárias', grau de risco médio com alíquota de 2%.*

*Contudo, como bem observado pelo próprio INSS em suas razões finais, a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE somente começou a vigorar a partir de julho de 1997, sendo inaplicável a contribuições cujos fatos geradores ocorreram de 12/94 a 03/97, portanto antes da sua vigência.*

*Bem se vê, portanto, que o parâmetro utilizado pela fiscalização para enquadramento da atividade preponderante da embargante foi equivocado, porquanto baseado em normatividade ainda não vigente ao tempo dos fatos geradores.*

*Na época dos fatos geradores, o critério vigente para enquadramento da atividade preponderante e correspondente grau de risco para fins de estabelecimento da alíquota da contribuição do SAT era a 'Relação de Atividades Preponderantes e Correspondentes Graus de Risco' anexa ao Decreto 612/92.*

*De um lado, o laudo pericial sugere a classificação da embargante como 'entidade cultural e de bem estar social', com grau de risco leve, sujeito à alíquota de 1%; de outro, sustenta o INSS que as atividades desenvolvidas pela ASCAR vinculam-se diretamente a tarefas mais técnicas, que exigem conhecimento tecnológico, e, portanto, deveria ser classificada como 'estabelecimento científico e centro de pesquisa', com grau de risco médio, sujeito à alíquota de 2%.*

*O critério determinante para o enquadramento do grau de risco para fins de sujeição a uma das alíquotas da contribuição do SAT é a atividade preponderante, considerando-se como tal aquela que ocupa o maior número de segurados empregados na empresa (art. 26, § 1º, do Decreto 612/92).*

*O laudo pericial esclarece que, no período de dezembro de 1994 a março de 1997, o maior número de segurados era de 'extensionista rural', cuja função, basicamente, é oferecer suporte à agricultura familiar na identificação de tecnologias capazes de reduzir os riscos e otimizar o uso de recursos disponíveis no meio ambiente, bem como classificar produtos e emitir laudos e certificados oficiais, atestando a qualidade dos produtos de acordo com padrões fixados pelo Ministério da Agricultura, conforme 'Descrição de Cargos e Funções' anexa ao laudo.*

*De acordo com seu estatuto social (fl. 198), a embargante dedica-se ao planejamento e execução de atividades educativas de extensão e crédito rural, através de ações de assistência educacional nas áreas de saúde, saneamento, economia doméstica, integração ao mercado de trabalho e de produtos rurais e orientação quanto a um melhor uso dos recursos naturais.*

*A meu sentir, ainda que as atividades desenvolvidas pela embargante realmente envolvam algum conhecimento tecnológico, em virtude do evidente caráter assistencial e pedagógico de que se revestem, deve ser enquadrada como 'entidade cultural e de bem estar social', com grau de risco leve, até porque, ao que parece, o risco de acidentes é mesmo pequeno em suas atividades.*

*Como bem coloca o expert, 'comparando o enquadramento das atividades do grupo 701 'estabelecimentos de ensino', com a 705 'estabelecimentos científicos e centros de pesquisas', abaixo transcritos, quer parecer que a que mais se adapta ao caso concreto da autora seria a 701, eis que a constante das atividades descritas no grupo 705, mais se direcionam a um enquadramento técnico, científico, laboratorial, incluindo atividades de saúde, como é o caso do laboratório de raio X.'*

*Impõe-se, pois, a redução da alíquota da contribuição do SAT de 2% para 1%, o que importa, em termos numéricos, a reduzir pela metade o valor total relativo às contribuições do SAT lançadas, com reflexos em multa e juros. (grifei)*

A insurgência da Fazenda Nacional, em relação a este tópico da sentença, é de todo infundada. A sentença não se valeu do CNAE para enquadrar a atividade preponderante da ASCAR, mas da relação anexa ao Decreto nº 612/1992. Além disso, não se verificam os riscos a que alude a recorrente (intoxicação, envenenamento, contato com produtos químicos prejudiciais à saúde, exposição a frio e chuva) no desempenho da atividade de extensionista rural, nível médio, cujas atribuições foram descritas, sucintamente, pela sentença. Aliás, a perícia afirmou que não existe uma classificação que corresponda de forma exata e específica à atividade preponderante da entidade, de forma que procedeu ao enquadramento por semelhança com as atividades de estabelecimentos de ensino. Ao contrário do que aduz a Fazenda, o trabalho de extensão rural não se reduz à pesquisa científica e tecnológica, nem exige o manejo constante de pesticidas ou mesmo a exposição sistemática a frio ou chuva, que são inerentes aos serviços desenvolvidos em estabelecimentos científicos e centros de pesquisa ou relacionados à agropecuária.

## **PERCENTUAL DA MULTA DE MORA**

No julgamento do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade na AC nº 2000.04.01.063415-0/RS, esta Corte Especial, na esteira de precedentes do Supremo Tribunal Federal, sufragou o entendimento de que as multas até o limite de 100% do principal não ofendem o princípio da vedação ao confisco. Restou consignado que a multa tem como pressuposto o ato ilícito, penalizando o infrator e fazendo o papel de prevenção geral, evitando novas condutas de infração. Assim, pequenos valores de multa, equiparáveis aos juros de mercado, permitiriam fosse a multa incorporada ao gasto empresarial e a infração à lei reiterada. O julgamento recebeu a seguinte ementa, da lavra do então Desembargador Néfi Cordeiro, hoje Ministro do Superior Tribunal de Justiça:

*TRIBUTÁRIO. MULTA MORATÓRIA. PATAMAR DE 60%. CARÁTER CONFISCATÓRIO. NÃO-OCORRÊNCIA. INCIDENTE DE ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 61, IV, DA LEI Nº 8.383/91 E DO ART. 4º, IV, DA LEI Nº 8.620/93. REJEIÇÃO.*

*1. Aplicam-se mesmo às multas moratórias o princípio do não-confisco, porque proteção ao direito de propriedade, como garantia contra o desarrazoado agir estatal, que se manifesta não somente na obrigação tributária principal.*

*2. O critério de proporção, contudo, é completamente diferente. Enquanto se há de ter por confiscatório tributo que atinja mais de 50% dos rendimentos anuais do bem, ou o próprio valor do bem (em cobranças repetitivas), como chegou a propor Geraldo Ataliba em sugestão de norma legal delimitadora do confisco, de outro lado quanto à multa maiores valores deverão ser admitidos.*

*3. É que ao contrário do tributo, que incide sobre lícita conduta do cidadão, a multa tem como pressuposto o ato ilícito, penalizando o infrator e fazendo o papel de prevenção geral, evitando novas condutas de infração. Pequenos valores de multa, equiparáveis aos juros de mercado, permitiriam fosse a multa incorporada ao gasto empresarial e a infração à lei reiterada.*

*4. O patamar de 60%, discutido na espécie, não há de ser considerado confiscatório para uma multa moratória. Precedentes doutrinários e jurisprudenciais, inclusive do Supremo Tribunal Federal, que admitiu multa de 80% e implicitamente reconheceu a possibilidade de multas até o limite de 100% do principal.(DE. 17.04.2008)*

No caso em tela, a multa de mora foi aplicada no percentual de 60%, com base no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.212/1991. Uma vez que a multa aplicada não ultrapassa o valor do principal, não há falar, portanto, em caráter confiscatório.

Todavia, há que se analisar a possibilidade de redução com base no art. 106, II do CTN, que determina a aplicação retroativa de lei mais benigna em favor do contribuinte. Observe-se o que estabelece o dispositivo em exame:

*Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito:*

*II - tratando-se de ato não definitivamente julgado:*

*c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo de sua prática.*

Como se vê, a retroatividade da lei menos gravosa no campo fiscal é aplicada em caráter excepcional, sendo obra do legislador que, à semelhança dos princípios do Direito Penal, visou beneficiar o contribuinte na hipótese de atos não definitivamente julgados.

Logo, da simples exegese do dispositivo em questão chega-se à inarredável conclusão de que, sobrevindo no curso da execução fiscal lei reduzindo a multa, impõe-se a aplicação retroativa da legislação que beneficia o contribuinte.

O art. 35 da Lei nº 8.212/91 foi alterado pela Medida Provisória nº 449, de 03.12.2008, convertida na Lei nº 11.941/2009, passando a ter a seguinte redação:

*Art. 35. Os débitos com a União decorrentes das contribuições sociais previstas nas alíneas 'a', 'b' e 'c' do parágrafo único do art. 11, das contribuições instituídas a título de substituição e das contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, não pagos nos prazos previstos em legislação, serão acrescidos de multa de mora e juros de mora, nos termos do art. 61 da Lei nº 9.430, de 1996.*

Da leitura do referido dispositivo, constata-se que o novo percentual de 20% aplicável à multa de mora passou a ser aquele constante no art. 61 da Lei nº 9.430/96, que, sendo mais benéfico ao sujeito passivo, deve ser-lhe aplicado, com fulcro no art. 106, II, do CTN, que estabelece a retroatividade da Lei mais benéfica ao contribuinte.

Em que pese o caput do art. 61 da Lei nº 9.430/96 tenha estabelecido um limite temporal, ao determinar que o percentual nele constante fosse aplicado aos fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 1997, entendo, no entanto, não ser aplicável tal limite temporal, consoante a redação do artigo 106, inciso II, letra 'c', do CTN.

É possível a redução da multa, em razão da aplicação da lei mais benigna que ultimou por limitar a penalidade pecuniária. Na esteira de decisões do Superior Tribunal de Justiça, a lei que comina penalidade menos severa ao contribuinte retroage, em caso de ato não definitivamente julgado, nos termos do artigo 106, inciso II, alínea c, do Código Tributário Nacional. Neste sentido, exemplificativamente, os seguintes julgados:

*PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO - MULTA MORATÓRIA - REDUÇÃO - APLICAÇÃO DO ART. 61 DA LEI 9.430/96 A FATOS GERADORES ANTERIORES A 1997 - POSSIBILIDADE - RETROATIVIDADE DA LEGISLAÇÃO MAIS BENÉFICA - ART. 106 DO CTN - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - DECRETO-LEI 1.025/69.*

*1. Incide a Súmula 284/STF se o recorrente, a pretexto de violação do art. 535 do CPC, limita-se a fazer alegações genéricas, sem, contudo, indicar com precisão em que consiste a omissão, contradição ou obscuridade do julgado.*

*2. O Código Tributário Nacional, por ter natureza de lei complementar, prevalece sobre lei ordinária, facultando ao contribuinte, com base no art. 106 do referido diploma, a incidência da multa moratória mais benéfica, com a aplicação retroativa do art. 61 da Lei 9.430/96 a fatos geradores anteriores a 1997.*

*3. No encargo de 20% (vinte por cento) previsto no Decreto-lei 1.025/69 estão inclusos honorários advocatícios. Precedentes desta Corte.*

*4. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, improvido.*

*(REsp 696.640/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/10/2005, DJ 07/11/2005, p. 221)*

*TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. MULTA. ART. 61, DA LEI N.º 9.430/96. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEX MITIOR.*

1. *A ratio essendi do art. 106 do CTN implica que as multas aplicadas por infrações administrativas tributárias devem seguir o princípio da retroatividade da legislação mais benéfica vigente no momento da execução, pelo que, independentemente de o fato gerador do tributo tenha ocorrido em data anterior a vigência da norma sancionatória.*
2. *Determinando a lei que a multa pelo não recolhimento do tributo deve ser menor do que a anteriormente aplicada, a novel disposição beneficia as empresas atingidas e por isso deve ter aplicação imediata, vedando-se, conferir à lei uma interpretação tão literal que conflite com as normas gerais, obstando a salutar retroatividade da lei mais benéfica. (Lex Mitior).*
3. *In casu, não se revela obstada a aplicação do art. 61, da Lei n.º 9.430/96, se o fato gerador decorrente da multa tenha ocorrido em período anterior à 01.01.1997, pelo que, ante o disposto no art. 106, inc. II, letra 'c', em se tratando de norma punitiva, aplica-se a legislação vigente no momento da infração.*
4. *Por ter status de Lei Complementar, o Código Tributário Nacional, ao não distinguir os casos de aplicabilidade da lei mais benéfica ao contribuinte, afasta a interpretação literal do art. 61, da Lei n.º 9.430/96, que determina a redução do percentual alusivo à multa incidente pelo não recolhimento do tributo, no caso, de 30% para 20%.*
5. *A redução da multa aplica-se aos fatos futuros e pretéritos por força do princípio da retroatividade da lex mitior consagrado no art. 106 do CTN.*
6. *O Código Tributário Nacional, artigo 106, inciso II, letra 'c' estabelece que a lei aplica-se a ato ou fato pretérito quando lhe comina punibilidade menos severa que a prevista por lei vigente ao tempo de sua prática. A lei não distingue entre multa moratória e punitiva.*
7. *Ausência de motivos suficientes para a modificação do julgado. Manutenção da decisão agravada.*
8. *Agravo Regimental desprovido.*  
(AgRg no Ag 490393/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/03/2004, DJ 03/05/2004, p. 100)

Sinale-se que a expressão 'ato não definitivamente julgado', constante no art. 106, inciso II, do CTN, refere-se tanto ao âmbito administrativo quanto ao judicial, razão pela qual se admite a retroação benéfica quando ainda é possível a impugnação do ato na via judicial, restando, por isso, desinfluyente inexistir à época da aplicação da multa a lei mais benigna. Entendimento contrário violaria o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, insculpido no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, visto que privaria o Judiciário de apreciar ato administrativo definitivo, obstaculizando a aplicação do art. 106, inciso II, do CTN, nos moldes pretendidos pelo legislador.

Desse modo, tendo em vista o entendimento retro exposto, é cabível a redução da multa nos termos do art. 35, da Lei nº 8.212/91 (com a redação dada pela MP nº 449, de 2008) c/c art. 106, inc. II, alínea 'c' do CTN.

Saliento, outrossim, que o art. 35-A da Lei nº 8.212/1991 incide nos lançamentos de ofício realizados a partir da vigência da Lei. Interpretação em sentido contrário ofende o disposto no art. 144 do CTN, que determina a aplicação da lei vigente à época do fato gerador, ainda que posteriormente modificada ou revogada.

O art. 35 da Lei nº 8.212/91, na redação anterior à Lei nº 11.941/2009, estabelece somente multas de mora, inclusive quando houver lançamento de ofício. O legislador considerou irrelevante, para efeito de aplicação da multa de mora, o fato de haver ou não informação a respeito do débito na GFIP. Isso porque as hipóteses de falta de declaração ou declaração inexata eram penalizadas com as multas previstas no art. 32, §§ 4º e seguintes, da Lei nº 8.212/91, que foram revogadas pela Lei nº 11.941/2009. De qualquer sorte, mesmo que haja dúvida quanto à natureza da penalidade aplicável (se é multa de mora ou de ofício), a lei deve ser interpretada da maneira mais favorável ao contribuinte, nos termos do art. 112 do CTN.

### **DUPLICIDADE DE LANÇAMENTOS EM RELAÇÃO À COMPETÊNCIA 03/97**

Alega a embargante que a sentença, embora tenha reconhecido a duplicidade de lançamento em relação à competência 03/1997, cobrada na Execução Fiscal nº 2001.71.00.002977-1, permitiu a substituição da CDA, contrariando os arts. 145, inciso III, e 149, incisos V e VIII, do CTN, que impõem a realização de novo lançamento em razão de erro na apuração da base de cálculo do lançamento anterior. A sentença assim apreciou o ponto:

*O credor reconhece ter havido o lançamento em duplicidade da competência 03/97, na NFLD 32.528.834-8 e na NFLD 32.778.737-6 (objeto da execução 2001.71.00.002977-1 em tramitação na 3ª VEF). Esclarece,*

*entretanto, que tal decorreu do fato de a embargante ter rodado duas vezes a folha de pagamento relativa a março/97, sendo que a primeira NFLD foi lançada com base na primeira folha de pagamento, cujo valor do salário-de-contribuição era inferior ao realmente devido, enquanto a segunda NFLD foi lançada com base na segunda folha rodada, esta sim com o salário-de-contribuição correto.*

*Não há dúvida, portanto, que houve a duplicidade de lançamento sobre a mesma base de cálculo, já que ambas NFLDs incluíram o valor relativo à primeira folha de pagamento rodada. Apenas que a segunda incluiu também a diferença não computada na primeira.*

*Ocorre que, verificando tal equívoco, o credor providenciou a substituição da CDA na execução fiscal que tramita na 3ª VEF, que passou a abarcar tão somente o valor relativo à diferença entre a contribuição lançada sobre a primeira folha de pagamento (objeto da NFLD 32.528.834-8) e a contribuição lançada sobre a folha retificada, de valor maior. Vale dizer, o valor original relativo à competência 03/97 na NFLD 32.778.737-6 foi reduzido de R\$767.140,31 para R\$646,11, com a substituição da CDA.*

*Com efeito, tendo sido retificado o equívoco, não há razão para anular o débito da competência 03/97 objeto da NFLD 32.528.834-8. Ademais, tendo o equívoco do lançamento em duplicidade decorrido de fato imputável ao contribuinte, descabe atribuir qualquer ônus sucumbencial à embargada neste ponto.*

De fato, não há motivo para anular o lançamento, pois restou afastada a cobrança em duplicidade da contribuição relativa à competência de março de 1997. As disposições do art. 145, inciso III, e 149, incisos V e VIII, do CTN, não determinam a nulidade do lançamento, mas justamente a revisão de ofício pela autoridade administrativa. O ponto relevante da questão refere-se ao motivo do equívoco cometido pela fiscalização previdenciária e à consequente responsabilidade pelos ônus de sucumbência. Segundo a informação fiscal, a ASCAR teria rodado duas vezes a folha de pagamento de março de 1997, o que ocasionou a dupla cobrança. Entretanto, a perícia judicial afirmou categoricamente que não foi constatada a existência de duas folhas de pagamento para a referida competência (LAUDO/59, resposta ao quesito 5 da embargante - fl. 12 e resposta ao quesito 2 da embargada - fls. 32/33). Constata-se, portanto, que a ASCAR procedeu à retificação da folha de pagamento, incluindo o pagamento a autônomos que gerou a diferença de base de cálculo. O equívoco cometido pela fiscalização, que lançou em duplicidade a competência, não pode ser atribuído à entidade, pois, antes de lavrar a NFLD nº 32.778.737-6, deveria o fiscal verificar a existência de lançamento anterior abarcando a mesma base de cálculo.

## **CONTRIBUIÇÃO PARA O INCRA**

O tópico relativo à contribuição para o INCRA encontra-se prejudicado, visto que, afastada a contribuição da empresa sobre a folha de salários, em razão do reconhecimento da imunidade, a exigência da contribuição resta insubsistente, por ausência de base de cálculo.

## **ÔNUS DE SUCUMBÊNCIA**

Conquanto o apelo da embargante não tenha logrado sucesso em relação à nulidade da sentença e do ato de cancelamento da isenção, foi reconhecida a insubsistência de grande parte dos créditos tributários cobrados na Execução Fiscal nº 5020935-18.2010.404.7100. Assim, deve apenas a Fazenda Nacional arcar com os honorários advocatícios. O valor da verba honorária fixada, todavia, deve considerar o disposto no art. 20, §§ 3º e 4º do CPC.

O art. 20, § 4º, do CPC, permite que se arbitrem os honorários com base na equidade, valendo-se dos critérios elencados nas alíneas 'a', 'b' e 'c' do § 3º desse artigo. A equidade serve como valioso recurso destinado a suprir as lacunas legais e auxiliar a aclarar o sentido e o alcance das leis, atenuando o rigorismo dessas, de molde a compatibilizá-las às circunstâncias sociais, inspirada pelo espírito de justiça. Assim, ao passo que se deve ter em conta o grau de zelo do profissional, o lugar de prestação do serviço e a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para seu serviço, também se deve remunerar dignamente o causídico, impedindo-se o aviltamento da profissão.

A remissão ao parágrafo 3º não significa, todavia, que os honorários devam necessariamente

ser fixados nos limites percentuais referidos neste dispositivo, principalmente quando o montante da verba corresponderia à vultosa importância, em descompasso com a complexidade da causa e, conseqüentemente, com o esforço reclamado do advogado para bem desempenhar seu mister.

Tendo em mente que a Fazenda Pública foi vencida na demanda, a moderação deve imperar, adotando-se valor que não onere demasiadamente o vencido e remunere merecidamente o patrono do vencedor na demanda. Nesse passo, entendo que os honorários devem ser fixados em R\$ 70.000,00, quantia que leva em consideração a importância da demanda, o zelo dos advogados da parte embargante e a complexidade da causa. Caso fosse adotado o valor da causa (R\$ 48.243.433,34, em abril de 1998) como parâmetro de valoração, haveria excessiva oneração da Fazenda Nacional.

Esta é a interpretação que se colhe da jurisprudência do STJ:

*PROCESSUAL CIVIL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. VALOR FIXO. EQUIDADE. ART. 20, §§ 3º e 4º, DO CPC. IRRISORIEDADE NÃO CONSTATÁVEL DE PLANO. SÚMULA 7/STJ.*

*1. Trata-se de Agravo Regimental contra decisão monocrática que não considerou aviltante a fixação, com base na apreciação equitativa do Juiz, dos honorários de sucumbência em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), não obstante a quantia vultosa da causa (estimado pelo agravante em R\$ 2.000.000,00).*

*2. Em regra, não se conhece de Recurso Especial que discute legalidade do valor dos honorários advocatícios arbitrados com respaldo em critério de equidade. Excepcionam-se os casos em que, de plano, for possível constatar que o montante em debate apresenta-se manifestamente irrisório ou exorbitante. Precedentes do STJ.*

*3. O Tribunal de origem consignou que 'a demanda, apesar de versar sobre valores vultosos (afinal, trata-se de repasses entre entes da Federação), é quase que exclusivamente de direito, sem necessidade de produção de prova em audiência, não se identificando a tal complexidade invocada pelo Município-embargante para justificar a majoração dos honorários de seu patrono'.*

*4. As circunstâncias elencadas nas alíneas do § 3º do art. 20 do CPC, às quais o § 4º faz remissão, possuem natureza eminentemente fática, razão pela qual não podem ser revisitadas pelo STJ em julgamento de Recurso Especial, consoante preceituado em sua Súmula 7: 'A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial'.*

*5. A Primeira Seção, em julgamento de recurso representativo da controvérsia, assentou: 'Vencida a Fazenda Pública, a fixação dos honorários não está adstrita aos limites percentuais de 10% e 20%, podendo ser adotado como base de cálculo o valor dado à causa ou à condenação, nos termos do art. 20, § 4º, do CPC, ou mesmo um valor fixo, segundo o critério de equidade' (REsp 1.155.125/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 6.4.2010 - destaquei).*

*6. Considerando os elementos fáticos e os parâmetros estabelecidos pelo Tribunal a quo, não há como ampliar a verba honorária sem análise de fatos e provas, não sendo o caso de irrisoriedade do valor aplicado. Incidência da Súmula 7/STJ.*

*7. Agravo Regimental não provido.*

*(AgRg no AREsp 215.697/AL, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/11/2012, DJe 19/12/2012)*

Por fim, a condenação da Fazenda Nacional ao reembolso de metade das despesas com honorários periciais à embargante está correta. A sucumbência da embargada, ao contrário do que alega, não foi ínfima.

Em arremate, consigno que o enfrentamento das questões suscitadas em grau recursal, assim como a análise da legislação aplicável, são suficientes para prequestionar junto às instâncias Superiores os dispositivos que as fundamentam. Assim, deixo de aplicar os dispositivos legais ensejadores de pronunciamento jurisdicional distinto do que até aqui foi declinado. Desse modo, evita-se a necessidade de oposição de embargos de declaração tão somente para este fim, o que evidenciaria finalidade procrastinatória do recurso, passível de cominação de multa (artigo 538 do CPC).

Ante o exposto, voto no sentido de dar parcial provimento à apelação da ASCAR e negar provimento à apelação da União e à remessa oficial.

**Desembargador Federal Joel Ilan Paciornik**  
**Relator**

---

Documento eletrônico assinado por **Desembargador Federal Joel Ilan Paciornik, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **6635342v19** e, se solicitado, do código CRC **1E139BB9**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Joel Ilan Paciornik

Data e Hora: 22/05/2014 11:28

---



Ministério do Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

SNAS/DRSP/CGCEB



71000.039215/2014-72

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME  
SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
DEPARTAMENTO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL PRIVADA DO SUAS  
COORDENAÇÃO GERAL DE CERTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
COORDENAÇÃO DE CERTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
Av. W3 Norte, SEPN 515, Ed. Ômega, Bloco "B" – CEP 70.770-502 – Brasília/DF

OFÍCIO N.º 539/2014-CCEB/CGCEB/DRSP/SNAS/MDS

Brasília, 12 de março de 2014.

À Sua Senhoria o(a) Senhor(a)  
Presidente da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural - ASCAR  
Rua Botafogo, 1051 – Menino de Deus.  
CEP: 90.150-053 – Porto Alegre/RS

Assunto: comunicado de deferimento

Senhor(a) Presidente,

1. Comunico-lhe o DEFERIMENTO da CONCESSÃO da certificação de entidade beneficente de assistência social, protocolizada sob o nº 44006.000924/2003-82, da entidade Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural - ASCAR, CNPJ 92.773.142/0001-00, conforme Portaria nº 16 de 10 de março de 2014, publicada no Diário Oficial da União de 12/03/2014, com validade assegurada de 3 (três) anos, a contar da data da publicação no Diário Oficial da União.
2. Informo que, o pedido de renovação da certificação de entidade beneficente de assistência social deverá ser apresentado no decorrer dos 360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem o termo final de sua validade, em conformidade com o §1º do Art. 24 da Lei nº 12.101/2009.

Atenciosamente,

  
Amanda Simone Silva  
Assessora Técnica  
CGCEB/DRSP/SNAS/MDS



§ 5º Cabe ao coordenador convidar a participar das reuniões do Pleno Executivo, a pedido de qualquer dos seus membros, agentes públicos dos três Poderes da República, das três esferas de governo, bem como pessoas da iniciativa privada, que possam, de qualquer forma, contribuir para as deliberações em pauta.

Art. 17. São competências do Pleno Executivo:

I - propor, para aprovação do Pleno Ministerial, a instituição de fóruns tripartites para a interlocução e pactuação, com representantes das câmaras governamentais intersetoriais de segurança alimentar e nutricional estaduais, municipais e do Distrito Federal, das respectivas políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, exercendo a sua coordenação;

II - fazer, com autorização prévia do Pleno Ministerial, a interlocução e pactuação com os órgãos e entidades do Governo Federal sobre a gestão e a integração dos programas e ações do PLANSAN;

III - apresentar relatórios e informações ao Pleno Ministerial e ao CONSEA, necessários ao acompanhamento e monitoramento do PLANSAN;

IV - elaborar proposta para o PLANSAN, indicando metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua execução, considerada a manifestação do CONSEA sobre o seu conteúdo final, para aprovação do Pleno Ministerial;

V - apresentar proposta, em colaboração com representantes das câmaras intersetoriais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a elaboração, pelo Pleno Ministerial, do pacto de gestão pelo direito humano à alimentação adequada referido no art. 9º do Decreto nº 7.272, de 2010;

VI - apresentar propostas de regulamentações específicas de competência da CAISAN, para aprovação pelo Pleno Ministerial;

VII - subsidiar o Pleno Ministerial na coordenação da execução da PNSAN e do PLANSAN, efetuando interlocução permanente com o CONSEA e com os órgãos e entidades de execução, e o acompanhamento das propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual;

VIII - subsidiar o monitoramento e avaliação, de forma integrada, pelo Pleno Ministerial, da destinação e aplicação de recursos, em ações e programas de interesse da segurança alimentar e nutricional, do plano plurianual e dos orçamentos anuais;

IX - propor ao Pleno Ministerial as ações orçamentárias prioritárias, constantes do PLANSAN, a serem discriminadas anualmente por meio de resolução;

X - propor, para aprovação do Pleno Ministerial, estratégias para adequar a cobertura das ações, sobretudo visando ao atendimento da população mais vulnerável e a revisão de mecanismos de implementação dessas ações, para a garantia da equidade no acesso da população às ações de segurança alimentar e nutricional;

XI - contribuir para a implantação do sistema de monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada, aprovado pelo Pleno Ministerial;

XII - subsidiar o monitoramento e avaliação, pelo Pleno Ministerial, dos resultados e impactos da PNSAN e do PLANSAN;

XIII - difundir a PNSAN, estabelecendo diretrizes para as políticas e estratégias de comunicação e difusão de informações sobre segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada, e fazendo parcerias com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOS e com as Assessorias de Comunicação dos Ministérios, das Secretarias Especiais e do CONSEA;

XIV - propiciar a articulação e o estímulo à integração das políticas e dos planos de Câmaras ou órgãos intersetoriais, relativos à área de segurança alimentar e nutricional, que sejam congêneres da CAISAN nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios;

XV - propor e divulgar as regras, instrumentos e diretrizes para atuação complementar do setor privado, com ou sem fins lucrativos, no SISISAN, em consonância com as recomendações do CONSEA;

XVI - realizar reuniões preparatórias sobre os temas a serem debatidos nas plenárias do CONSEA;

XVII - aprovar, por meio de resolução, a criação de Comitês Técnicos;

XVIII - apresentar propostas nos assuntos de competência do Pleno Ministerial;

XIX - propor a regulamentação das matérias de competência do Pleno Ministerial;

XX - exercer outras atribuições que lhes forem conferidas pelo Pleno Ministerial; e

XXI - assegurar o acompanhamento da análise e encaminhamento das recomendações do CONSEA, apresentando relatórios periódicos.

Art. 18. O Pleno Executivo, sempre que necessário, poderá solicitar informações de quaisquer órgãos ou entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal.

Art. 19. O Pleno Executivo reunir-se-á sempre que houver necessidade de deliberação e aprovação de matérias de sua competência, mediante convocação do seu coordenador.

Art. 20. Poderão participar das reuniões do Pleno Executivo, com direito a voz e sem direito a voto, todos aqueles que forem convidados na forma do § 5º do art. 16.

Art. 21. A ata da reunião do Pleno Executivo registrará o posicionamento dos seus membros sobre as matérias apreciadas.

§ 1º As atas das reuniões do Pleno Executivo deverão conter:

I - o local e a data de sua realização;

II - os nomes dos presentes;

III - o resumo dos assuntos apresentados; e

IV - as deliberações tomadas, quando houver.

§ 2º A apreciação da ata da reunião do Pleno Executivo será incluída como primeiro item da pauta da reunião subsequente.

Seção V

Da Secretaria-Executiva

Art. 22. O Secretário-Executivo da CAISAN será designado em ato do seu presidente, na forma do art. 6º do Decreto nº 6.273, de 2007.

Art. 23. Compete à Secretaria-Executiva:

I - assistir ao Presidente da CAISAN, no âmbito de suas atribuições;

II - cumprir e fazer cumprir as instruções emanadas da Presidência da CAISAN;

III - estabelecer comunicação permanente com a Secretaria-Executiva do CONSEA e com seus membros, mantendo-os informados e atualizados acerca das atividades e propostas da CAISAN;

IV - preparar as pautas e secretariar as reuniões do Pleno Ministerial e do Pleno Executivo da CAISAN;

V - agendar as reuniões do Pleno Ministerial e do Pleno Executivo e encaminhar a seus membros os documentos necessários;

VI - expedir ato de convocação para reunião do Pleno Ministerial e do Pleno Executivo, por determinação do Presidente da CAISAN ou do coordenador do Pleno Executivo, conforme o caso;

VII - encaminhar aos membros da CAISAN cópias das atas das reuniões do Pleno Ministerial e do Pleno Executivo;

VIII - providenciar a publicação no Diário Oficial da União de todas as resoluções da CAISAN;

IX - acompanhar os encaminhamentos dados às resoluções, recomendações e moções emanadas da CAISAN;

X - dar encaminhamento às conclusões do Pleno Ministerial, inclusive revendo a cada mês a implementação de conclusões de reuniões anteriores;

XI - instalar os Comitês Técnicos;

XII - acompanhar e apoiar os trabalhos dos Comitês Técnicos, inclusive quanto ao cumprimento dos prazos de apresentação dos produtos ao Pleno Ministerial;

XIII - promover, coordenar e participar do mapeamento e recolhimento de informações e análises, processando-as e fornecendo-as aos membros da CAISAN, na forma de subsídios para o cumprimento das suas competências legais;

XIV - articular e preparar a resposta governamental às manifestações do CONSEA dirigidas ao Poder Executivo Federal;

XV - secretariar as reuniões dos fóruns tripartites, com a aprovação do Pleno Ministerial;

XVI - executar outras atividades que lhe sejam atribuídas pela CAISAN; e

XVII - cumprir e zelar pelo cumprimento do Regimento Interno da CAISAN.

Seção VI

Dos Comitês Técnicos

Art. 24. Os Comitês Técnicos são órgãos de assessoramento da CAISAN, instituídos por aprovação do Pleno Executivo.

Art. 25. Compete aos Comitês Técnicos fornecer subsídios para tomadas de decisão sobre temas relacionados à área de segurança alimentar e nutricional que motivaram sua instituição.

Art. 26. Os Comitês Técnicos serão compostos por representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República, podendo ter a participação de convidados de outras entidades públicas federais e das outras esferas de governo.

§ 1º Na composição dos Comitês Técnicos deverá ser considerada a natureza técnica da matéria de sua competência.

§ 2º A duração dos Comitês Técnicos deverá ser delimitada, podendo ser prorrogada quando necessário.

Seção VII

Dos Comitês Gestores

Art. 27. Os Comitês Gestores têm por finalidade deliberar, propor, apoiar e acompanhar as ações necessárias à operacionalização de programas ou planos intersetoriais relativos à PNSAN.

Parágrafo único. As competências específicas de cada Comitê Gestor da CAISAN serão definidas nas Resoluções que os instituir.

Art. 28. Os Comitês Gestores serão aprovados pelo Pleno Ministerial.

Art. 29. Os Comitês Gestores serão compostos por representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República, podendo ter a participação de convidados de outras entidades públicas federais e das outras esferas de governo.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 30. O apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Pleno Ministerial, do Pleno Executivo, da Secretaria-Executiva, dos Comitês Gestores e dos Comitês Técnicos serão providos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 31. Os casos omissos ou de dúvida na aplicação e interpretação deste Regimento Interno serão dirimidos em reunião do Pleno Ministerial, respeitada a legislação em vigor.

## SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PORTARIA Nº 16, DE 10 DE MARÇO DE 2014

A SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições e com fundamento na Portaria nº 710, de 30 de setembro de 2010, considerando os fundamentos constantes no Parecer Técnico nº 68/2014/CGCEB/DRSP/SNAS/MDS, exarado nos autos do Processo nº 44006.000924/2003-82, resolve:

Art. 1º Deferir a concessão da certificação de entidade beneficente de assistência social requerida pela Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural - ASCAR, CNPJ: 92.773.142-0001-00 com validade de 03 (três) anos, a contar da data da publicação no Diário Oficial da União da presente resolução de deferimento, nos termos do parágrafo 2º, art. 3º do Decreto nº 2.536, de 07 de abril de 1998.

Art. 2º Pedido de renovação de certificação de entidade beneficente de assistência social deverá ser apresentado no decorrer dos 360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem o termo final de validade da certificação, em conformidade com o artigo 24, § 1º, da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

DENISE RATMANN ARRUDA COLIN

## SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

PORTARIA Nº 13, DE 10 DE MARÇO DE 2014

Divulga o Manual Operativo da Modalidade Compra com Doação Simultânea executada por Termo de Adesão ao Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

O SECRETÁRIO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelo art. 37 do decreto nº 7.493, de 02 de julho de 2011 e tendo em vista o disposto na Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e do Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, resolve:

Art. 1º Divulgar o Manual Operativo da Modalidade Compra com Doação Simultânea executada por Termo de Adesão ao Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, tendo em vista a necessidade de orientar os parceiros acerca das etapas e procedimentos do programa, na forma do Anexo.

Parágrafo único. O Manual estará disponível no sítio do MDS na internet e deverá ser atualizado, sempre que necessário, pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ARNOLDO ANACLETO DE CAMPOS

## Ministério do Meio Ambiente

### GABINETE DA MINISTRA

PORTARIA Nº 90, DE 11 DE MARÇO DE 2014

A MINISTRA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007 e na Portaria nº 202, de 7 de junho de 2013, resolve:

Art. 1º O art. 7º do Anexo da Portaria nº 202, de 7 de junho de 2013, publicada no Diário Oficial da União de 10 de junho de 2013, Seção 1, páginas 75 e 76 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 20.  
V - divulgação dos resultados: até 19 de maio de 2014; e  
VI - cerimônia de premiação: junho de 2014." (NR)

IZABELLA TEIXEIRA

### AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS SUPERINTENDÊNCIA DE REGULAÇÃO

DESPACHOS DO SUPERINTENDENTE

O SUPERINTENDENTE DE REGULAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA, no exercício da competência a que se refere à Resolução nº 273, de 27/04/2009, com fundamento no art. 12, V, da Lei nº 9.984, de 17/07/2000, e com base na delegação que foi conferida por meio da Resolução nº 6, de 1/02/2010, publicada no DOU de 3/02/2010, torna público que, no período de 3 a 28/02/2014, foram requeridas e encontraram-se em análise as seguintes solicitações de outorga preventiva e de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União:

Adriana Ferreira dos Santos Lemes, Rio Jequitinhonha, Município de Jequitinhonha/Minas Gerais, irrigação.

Agrícola Bebedouro S.A., Reservatório da UHE de Sobradinho, Rio São Francisco, Município de Santo Antônio/Bahia, irrigação, transferência, alteração.

1)FUNDAÇÃO CASA DOS SONHOS, 04.630.415/0001-08, GRAVATAÍ/RS, 71000.055693/2016-91, 50478.

2)RECANTO DOS IDOSOS LUZ DIVINA, 01.252.597/0001-24, SUZANO/SP, 71000.066086/2016-57, 50193.

3)ASILO NOSSA SENHORA DO CARMO, 29.036.613/0001-60, SANTO ANTONIO DE PADUA/RJ, 71000.066278/2016-63, 50061.

4)ASSOCIAÇÃO DE DEFICIENTES FISICOS DE RIO VERDE, 37.275.666/0001-62, RIO VERDE/GO, 71000.097400/2016-43, 50531.

5)LAR SÃO VICENTE DE PAULO DE DOIS CORREGOS, 44.519.866/0001-89, DOIS CORREGOS/SP, 71000.002307/2016-69, 50791.

6)CENTRO DE ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO DE SEVERINA, 51.851.244/0001-19, SEVERINA/SP, 71000.084361/2016-14, 50585.

7)ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE FRANCISCO BELTRÃO, 77.296.150/0001-19, FRANCISCO BELTRÃO/PR, 71010.005018/2016-01, 50606.

8)ONG BRASIL DO FUTURO, 15.814.815/0001-81, ATIBAIA/SP, 71000.084508/2016-76, 50489.

9)ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE PALMITAL, 00.867.316/0001-85, PALMITAL/PR, 71000.084457/2016-82, 50555.

10)NÚCLEO ASSISTENCIAL IRMÃO ALFREDO, 50.866.490/0001-81, SAO PAULO/SP, 71000.072934/2011-52, 41695.

11)ASSOCIAÇÃO HUMANA POVO PARA POVO BRASIL, 08.949.168/0001-50, SALVADOR/BA, 71000.142799/2014-62, 39937.

12)ASSOCIAÇÃO JAGUARIUNENSE DE JOVENS APRENDIZES, 50.067.016/0001-90, JAGUARIUNA/SP, 71000.084396/2016-53, 50583.

13)INSTITUTO IMPACTAR DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO, SAÚDE E MEIO AMBIENTE, 10.780.648/0001-81, SAO JOSE DOS CAMPOS/SP, 71000.078291/2014-01, 41292.

Art. 2º Pedido de renovação de certificação de entidade beneficente de assistência social deverá ser apresentado no decorrer dos 360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem o termo final de sua validade, em conformidade com o art. 24, § 1º, da Lei nº 12.101/2009.

Art. 3º Cientifique-se a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO

#### PORTARIA Nº 45, DE 21 DE MARÇO DE 2017

A SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições e com fundamento na Portaria MDS nº 710, de 30 de setembro de 2010, considerando os fundamentos constantes nos pareceres técnicos dos processos abaixo indicados, resolve:

Art. 1º Deferir as renovações de certificação de entidade beneficente de assistência social das seguintes entidades por atenderem os requisitos legais constantes na Lei nº 12.101/2009, dispostas por nome da entidade, CNPJ, município/UF, nº do processo, número do parecer técnico e período de validade de certificação:

1)ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE ANÁPOLIS, 01.113.810/0001-17, ANAPOLIS/GO, 71000.125281/2010-31, 43179, de 23/10/2010 a 22/10/2015.

2)ASSOCIAÇÃO DE EDUCAÇÃO DO HOMEM DE AMANHÃ DE JUNDIAÍ, 50.094.093/0001-39, JUNDIAÍ/SP, 23123.002334/2011-98, 50850, de 16/04/2012 a 15/04/2017.

3)ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL - ASCAR, 92.773.142/0001-00, PORTO ALEGRE/RS, 71000.002608/2016-92, 50327, de 12/03/2017 a 11/03/2020.

Art. 2º Novo pedido de renovação de certificação de entidade beneficente de assistência social deverá ser apresentado no decorrer dos 360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem o termo final de sua validade, em conformidade com o art. 24, § 1º, da Lei nº 12.101/2009.

Art. 3º Cientifique-se a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO

#### PORTARIA Nº 46, DE 23 DE MARÇO DE 2017

A SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições e com fundamento na Portaria nº 710, de 30 de setembro de 2010, considerando os fundamentos constantes no Parecer de Recurso nº 66/2017/CGCEB/DRSP/ SNAS/MDSA, exarado nos autos do Processo nº 71000.070459/2015-11, resolve:

Art. 1º Admitir o recurso interposto nos autos do processo nº 71000.070459/2015-11.

Art. 2º Reconsiderar a decisão proferida por meio da Portaria nº 24/2016, art. 2º, item 26 de 30/03/2016, publicada no DOU de 06/04/2016, que indeferiu o pedido de renovação da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social.

Art. 3º Deferir a renovação de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social requerida pela Associação Comunitária de Piracicaba, Palmácia/CE CNPJ: 23.719.255/0001-04, com validade de 5 (cinco) anos, de 26/10/2015 a 25/10/2020, nos termos do §1º, do artigo 5º, do Decreto nº 8.242/2014.

Art. 4º Novo pedido de renovação de certificação de entidade beneficente de assistência social deverá ser apresentado no decorrer dos 360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem o termo final de sua validade, em conformidade com o art. 24, § 1º, da Lei nº 12.101/09.

Art. 5º A entidade deverá observar a área de atuação preponderante para que o requerimento seja feito no Ministério correspondente a sua prevalência, conforme disposto no art. 21 da Lei nº 12.101/09 e art. 10 do Decreto nº 8.242/2014.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Fica revogada a Portaria nº 24/2016, art. 2º, item 26, de 30/03/2016, publicada no DOU de 06/04/2016.

MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO

#### PORTARIA Nº 47, DE 23 DE MARÇO DE 2017

A SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições e com fundamento na Portaria nº 710, de 30 de setembro de 2010, considerando os fundamentos constantes no Parecer de Recurso nº 138/2017/CGCEB/DRSP/ SNAS/MDSA, exarado nos autos do Processo nº 71000.124854/2015-13, resolve:

Art. 1º Admitir o recurso interposto nos autos do processo nº 71000.124854/2015-13.

Art. 2º Reconsiderar a decisão proferida por meio da Portaria 40/2016, art. 2º, item 23 de 03/06/2016, publicada no DOU de 06/06/2016, que indeferiu o pedido de renovação da certificação das entidades beneficentes de assistência social.

Art. 3º Deferir a renovação de certificação das entidades beneficentes de assistência social requerida pela Associação Dois-correguense de Educação e Assistência - ADEA, CNPJ: 44.519.692/0001-54, Dois Córregos/SP, com validade de 03 (três) anos, de 04/12/2015 a 03/12/2018, nos termos do artigo 5º do Decreto nº 8.242/2014.

Art. 4º Novo pedido de renovação de certificação de entidade beneficente de assistência social deverá ser apresentado no decorrer dos 360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem o termo final de sua validade, em conformidade com o art. 24, § 1º, da Lei nº 12.101/09.

Art. 5º A entidade deverá observar a área de atuação preponderante para que o requerimento seja feito no Ministério correspondente a sua prevalência, conforme disposto no art. 21 da Lei nº 12.101/09 e art. 10 Decreto nº 8.242/2014.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Fica revogada a Portaria nº 40/2016, art. 2º, item 23 de 03/06/2016, DOU de 06/06/2016.

MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO

#### PORTARIA Nº 48, DE 23 DE MARÇO DE 2017

A SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições e com fundamento na Portaria nº 710, de 30 de setembro de 2010, considerando os fundamentos constantes no Parecer de Recurso nº 147/2017/CGCEB/DRSP/ SNAS/MDS, exarado nos autos do Processo nº 71000.127384/2010-35, resolve:

Art. 1º Admitir o recurso interposto nos autos do processo nº 71000.127384/2010-35.

Art. 2º Reconsiderar a decisão proferida por meio da Portaria 32/2016, item 23, de 10/05/2016, publicada no DOU de 11/05/2016, que indeferiu o pedido de renovação da certificação de entidade beneficente de assistência social.

Art. 3º Deferir a renovação de certificação de entidade beneficente de assistência social requerida pelo Abrigo Irmã Tereza a Idosos Desamparados, CNPJ: 44.388.163/0001-69, São Caetano do Sul/SP, com validade de 05 (cinco) anos, de 01/01/2010 a 31/12/2014, nos termos do artigo 38-A da Lei nº 12.868/2013.

Art. 4º Novo pedido de renovação de certificação de entidade beneficente de assistência social deverá ser apresentado no decorrer dos 360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem o termo final de sua validade, em conformidade com o art. 24, § 1º, da Lei nº 12.101/09.

Art. 5º A entidade deverá observar a área de atuação preponderante para que o requerimento seja feito no Ministério correspondente a sua prevalência, conforme disposto no art. 21 da Lei nº 12.101/09.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Fica revogada a Portaria nº 32/2016, item 23, de 10/05/2016, DOU de 11/05/2016.

MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO

#### PORTARIA Nº 49, DE 23 DE MARÇO DE 2017

A SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições e com fundamento na Portaria nº 710, de 30 de setembro de 2010, considerando os fundamentos constantes no Parecer de Recurso nº 144/2017/CGCEB/DRSP/ SNAS/MDSA, exarado nos autos do Processo nº 71010.003024/2011-19, resolve:

Art. 1º Admitir o recurso interposto nos autos do processo nº 71010.003024/2011-19.

Art. 2º Reconsiderar a decisão proferida por meio da Portaria 40/2016, art. 1º, item 5, de 03/06/2016, publicada no DOU de 06/06/2016, que indeferiu o pedido de concessão da certificação de entidade beneficente de assistência social.

Art. 3º Deferir a concessão de certificação de entidade beneficente de assistência social requerida pela Obras Assistenciais Nossa Senhora Aparecida de Divinópolis, CNPJ: 20.159.240/0001-40, Divinópolis/MG, com validade de 03 (três) anos, a contar da data de publicação no Diário Oficial da União da presente Portaria, nos termos do artigo 5º do Decreto nº 8.242/2014.

Art. 4º Novo pedido de renovação de certificação de entidade beneficente de assistência social deverá ser apresentado no decorrer dos 360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem o termo final de sua validade, em conformidade com o art. 24, § 1º, da Lei nº 12.101/09.

Art. 5º A entidade deverá observar a área de atuação preponderante para que o requerimento seja feito no Ministério correspondente a sua prevalência, conforme disposto no art. 21 da Lei nº 12.101/09.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Fica revogada a Portaria nº 40/2016, art. 1º, item 5, de 03/06/2016, DOU de 06/06/2016.

MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO

#### PORTARIA Nº 50, DE 23 DE MARÇO DE 2017

A SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições e com fundamento na Portaria nº 710, de 30 de setembro de 2010, considerando os fundamentos constantes no Parecer de Recurso nº 146/2017/CGCEB/DRSP/ SNAS/MDSA, exarado nos autos do Processo nº 71010.003327/2010-42, resolve:

Art. 1º Admitir o recurso interposto nos autos do processo nº 71010.003327/2010-42.

Art. 2º Reconsiderar a decisão proferida por meio da Portaria 32/2016, art. 2º, item 29, de 10/05/2016, publicada no DOU de 11/05/2016, que indeferiu o pedido de renovação da certificação de entidades beneficentes de assistência social.

Art. 3º Deferir a renovação de certificação de entidades beneficentes de assistência social requerida pela Obras Assistenciais São Vicente de Paulo, CNPJ: 19.190.354/0001-74, Divinópolis/MG, com validade de 05 (cinco) anos, de 17/05/2010 a 16/05/2015, nos termos do artigo 38-A da Lei nº 12.868/2013.

Art. 4º Novo pedido de renovação de certificação de entidades beneficentes de assistência social deverá ser apresentado no decorrer dos 360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem o termo final de sua validade, em conformidade com o art. 24, § 1º, da Lei nº 12.101/09.

Art. 5º A entidade deverá observar a área de atuação preponderante para que o requerimento seja feito no Ministério correspondente a sua prevalência, conforme disposto no art. 21 da Lei nº 12.101/09.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Fica revogada a Portaria nº 32/2016, art. 2º, item 29, de 10/05/2016, DOU de 11/05/2016.

MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO

#### PORTARIA Nº 51, DE 23 DE MARÇO DE 2017

A SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições e com fundamento na Portaria nº 710, de 30 de setembro de 2010 e no Despacho nº 17/2017/CGCEB/DRSP/ SNAS/MDSA, resolve:

Art. 1º Anular a Portaria nº 40/2016, art. 2º, item 8, de 03/06/2016, publicada no D.O.U. em 06/06/2016, referente à Associação Beneficente Levanta-te e Anda, CNPJ 03.045.427/0001-02, Varginha/MG, em razão de publicação indevida.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO

#### PORTARIA Nº 52, DE 23 DE MARÇO DE 2017

A SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições e com fundamento na Portaria nº 710, de 30 de setembro de 2010, considerando os fundamentos da Revisão Administrativa constantes no Parecer Técnico nº145/2017/CGCEB/DRSP/ SNAS/MDSA, exarado nos autos do Processo nº 71000.071097/2015-78, resolve:

Art. 1º Anular a Portaria de indeferimento nº 49/2016, publicada no DOU dia 30/06/2016, art. 2º, item 41, de 28/06/2016, em razão de publicação indevida.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)  
Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF)  
Bônus de JUNHO de 2015  
Produto: TRITICALE

Mês de referência: maio de 2015

Unidades da Federação	Regionalização do PGPAF	Unidade de Comercialização	Preço de Garantia (R\$/unid)	Preço Médio de Mercado (R\$/unid)	Bônus de Garantia de Preço (%)
PR	RU	Sc (60 kg)	21,88	20,01	8,55
SC	RU	Sc (60 kg)	21,88	21,00	4,02

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB  
Nota: RU: Regionalização única do PGPAF

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)  
Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF)  
Bônus de JUNHO de 2015  
Produto: UVA

Mês de referência: maio de 2015

Unidades da Federação	Regionalização do PGPAF	Unidade de Comercialização	Preço de Garantia (R\$/unid)	Preço Médio de Mercado (R\$/unid)	Bônus de Garantia de Preço (%)
SC	RU	kg	0,70	0,60	14,29

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB  
Nota: RU: Regionalização única do PGPAF

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)  
Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF)  
Bônus de JUNHO de 2015  
Produto: Cesta de Produtos - Bônus Médio

Mês de referência: maio de 2015

Unidades da Federação	Regionalização do PGPAF	Unidade de Comercialização	Preço de Garantia (R\$/unid)	Preço Médio de Mercado (R\$/unid)	Bônus de Garantia de Preço (%)
PA	NSA	NSA	NSA	NSA	3,08
RO	NSA	NSA	NSA	NSA	0,34
TO	NSA	NSA	NSA	NSA	1,83
BA	NSA	NSA	NSA	NSA	3,00
CE	NSA	NSA	NSA	NSA	2,00
MA	NSA	NSA	NSA	NSA	1,00
PE	NSA	NSA	NSA	NSA	2,25
SE	NSA	NSA	NSA	NSA	4,25
MS	NSA	NSA	NSA	NSA	7,93
ES	NSA	NSA	NSA	NSA	10,31
SP	NSA	NSA	NSA	NSA	3,84
SC	NSA	NSA	NSA	NSA	0,11

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB

Notas:

1 - NSA - Não se aplica.

2 - Média ponderada dos bônus dos produtos feijão, leite, mandioca e milho.

3 - Bônus de desconto aplicáveis às operações de custeio contratadas até 17/2006, com vencimento a partir de 10/7/2010 e investimento segundo o art 5º da Resolução nº 3.885, de 22 de julho de 2010 do Conselho Monetário Nacional.

## Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

### SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

#### PORTARIA Nº 72, DE 8 DE JUNHO DE 2015

A SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições legais conferidas pelo inciso III do art. 21 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, combinado com o art. 64 do Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014, e com o art. 2º Portaria nº 710, de 30 de setembro de 2010, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, e considerando o disposto no Parecer nº 00190/2015/CONJUR-MDS/CGU/AGU, Resolve:

Art. 1º Anular as Portarias nº 37 e 38, de 4 de março de 2015, publicadas no Diário Oficial da União de 6 de março de 2015, da Secretaria Nacional de Assistência Social.

Art. 2º Restabelecer os efeitos da Portaria nº 16, de 10 de março de 2014, publicada no Diário Oficial da União de 12 de março de 2014, da Secretária Nacional de Assistência Social, que deferiu, como concessão originária, o pedido de certificação de entidade beneficente de Assistência Social da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural - ASCAR, com CNPJ nº 92.773.142/0001-00 e sede em Porto Alegre/RS, com validade de 12 de março de 2014 a 11 de março de 2017, nos autos do processo administrativo nº 44006.000924/2003-82.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

IEDA MARIA NOBRE DE CASTRO

## Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

### INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA

#### PORTARIA Nº 273, DE 8 DE JUNHO DE 2015

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO, no uso de suas atribuições legais que lhe confere o parágrafo 3º do art 4º da Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973, e tendo em vista o disposto no item V- 1 do Termo de Referência do Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento da Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Pronametro), anexo à Portaria nº 391, de 25 de julho de 2012,

RESOLVE:

Art. 1º Tornar público o resultado da avaliação dos Relatórios dos Bolsistas referente ao Edital Pronametro n.º/2014 1ª fase - Programa "Apoio ao Desenvolvimento da Metrologia, Qualidade e Tecnológica - 2012". Bolsas Regulares em fluxo contínuo:

Lista dos Aprovados

NOME DO CANDIDATO	UP
L. Lidiane Rodrigues Cordeiro	DIMEL

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.

OSCAR ACSELRAD

Em exercício

## DIRETORIA DE METROLOGIA LEGAL

### PORTARIA Nº 117, DE 3 DE JUNHO DE 2015

O Diretor de Metrologia Legal do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro, no uso de suas atribuições, legais e regulamentares que lhe confere a Portaria MDIC nº 558, de 04 de junho de 2007, e tendo em vista o disposto no inciso I do artigo 15 do Decreto nº 7.938, de 19 de fevereiro de 2013, e no artigo 19 do Decreto nº 6.275, de 28 de novembro de 2007, que aprovam a Estrutura Regimental do Inmetro, considerando as informações e documentos constantes do processo Inmetro n.º 52600.000039/2014, resolve:

Modificar, por extensão, o escopo a que se refere a Portaria Inmetro/Dimel n.º 028, de 21 de fevereiro de 2006, que autoriza a empresa Diehl Metering Indústria de Sistema de Medição Ltda., sob o código nº APE02, de acordo com as condições especificadas na íntegra da Portaria.

Nota: A íntegra da Portaria encontra-se disponível no sítio do Inmetro: <http://www.inmetro.gov.br/legislacao/pea>.

LUIZ CARLOS GOMES DOS SANTOS

### PORTARIA Nº 119, DE 8 DE JUNHO DE 2015

O Diretor de Metrologia Legal do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro, no exercício da delegação de competência outorgada pelo Senhor Presidente do Inmetro, através da Portaria nº 257, de 12 de novembro de 1991, conferindo-lhe as atribuições dispostas no item 4.1, alínea "g", da Regulamentação Metrológica aprovada pela Resolução nº 11, de 12 de outubro de 1988, do Conmetro,

De acordo com o Regulamento Técnico Metrológico de bombas medidoras para combustíveis líquidos, aprovado pela Portaria Inmetro n.º 023/85; e,

Considerando os elementos constantes do Processo Inmetro n.º 52600.002722/2015, resolve:

Aprovar a família de modelos ZVA, de bico de descarga para uso em bombas medidoras para combustíveis líquidos, marca Elaflex, conforme condições de aprovação especificadas na íntegra da portaria.

Nota: A íntegra da portaria encontra-se disponível no sítio do Inmetro: <http://www.inmetro.gov.br/pam/>

LUIZ CARLOS GOMES DOS SANTOS

## Ministério do Meio Ambiente

### GABINETE DA MINISTRA

#### PORTARIA Nº 163, DE 8 DE JUNHO DE 2015

A MINISTRA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto no Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007, e na Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014, resolve:

Art. 1º A Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014, publicada no Diário Oficial da União de 18 de dezembro 2014, Seção 1, página 126, passa vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º .....

§ 4º Para as espécies ameaçadas classificadas na categoria Criticamente em Perigo (CR) e Em Perigo (EN) de interesse econômico listadas no anexo III desta Portaria, o prazo previsto no caput será de 360 dias.

§ 5º Excepcionalmente, o prazo previsto no parágrafo anterior poderá ser prorrogado mediante justificativa técnica fundamentada a partir de análise por espécie.

§ 6º Durante o prazo de que trata o § 4º deste artigo, serão avaliadas e recomendadas medidas de preservação das espécies, de mitigação de ameaças e de monitoramento, a serem regulamentadas pelos órgãos federais competentes." (NR)

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

IZABELLA TEIXEIRA

ANEXO III		
ESPÉCIES AMEAÇADAS CLASSIFICADAS NAS CATEGORIAS CRITICAMENTE EM PERIGO (CR) E EM PERIGO (EN) DE INTERESSE ECONÔMICO		
Táxon	Nome Comum	Categoria
Chordata		
Actinopterygii		
Siluriformes		
Ariidae		
1	Genidensbarbus (Lacepède, 1803)	Bagre-branco EN
2	Genidensplanifrons (Higuchi, Reis & Araújo, 1982)	Bagre-marinho CR
	Loricariidae	
3	AncistrusminutusFisch-Muller, Mazzoni& Weber, 2001	Desconhecido EN
4	Baryancistruslongipinnis (Kindle, 1895)	Desconhecido CR
5	Baryancistrusniveatus (Castelnau, 1855)	Acari CR
6	HoplancistrustricromisIsbrücker&Nijssen, 1989	Bodó-seda EN
7	PeckoltiacomptaOliveira,Zuanon,RappPy Daniel & Rocha, 2010	Desconhecido EN
8	Peckoltiasnethlageae (Steindachner, 1911)	Desconhecido EN
	Ophidiiformes	
	Ophidiidae	
9	Ophidionholbrookii (Putnam, 1874)	Falso-congro-rosa CR
	Perciformes	
	Labridae	

## Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

### SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

#### PORTARIA Nº 37, DE 4 DE MARÇO DE 2015

A SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições e com fundamento na Portaria nº 710, de 30 de setembro de 2010, considerando os fundamentos constantes no Parecer Técnico nº 144/2014/CGCEB/DRSP/SNAS/MDS, exarado nos autos da decisão judicial liminar proferidas nos autos da ação popular nº 5056953-04.2011.404.7100/RS, que tramitou perante a 2ª Vara Federal Tributária da Seção Judiciária de Porto Alegre; e nos Pareceres 316/2012/CONJUR-MDS/CGU/AGU e 99/2014/CONJUR-MDS/CGU/AGU, resolve:

Art. 1º Anular a Resolução CNAS nº 89, de 23/07/2004, publicada no D.O.U. 28/07/2004, a fim de restabelecer a certificação de 07/12/2000 a 06/12/2003, concedida por meio da Resolução CNAS nº 258, de 06 de dezembro de 2000, publicada no D.O.U. 07/12/2000.

Art. 2º Anular a Portaria SNAS nº 16, de 10/03/2014, publicada no D.O.U. em 12/03/2014; e considerar o processo nº 44006.000924/2003-82 como renovação tempestiva, deferindo a certificação com validade assegurada de 07/12/2003 a 06/12/2006, com base no art. 37, caput, da Medida Provisória nº 446/2008.

Art. 3º Considerar o processo nº 71010.004033/2006-51 como renovação intempestiva, deferindo a certificação com validade assegurada de 11/12/2006 a 10/12/2009, com base no art. 37, caput, da Medida Provisória nº 446/2008.

Art. 4º Anular a Portaria SNAS nº 50, de 12/01/2011, publicada no D.O.U. em 14/01/2011 e considerar o processo nº 71010.005195/2009-50 como renovação tempestiva, em virtude da aplicação do parágrafo único do art. 12 da Lei nº 12.101/2013, determinando sua análise pela CGCEB.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

DENISE RATMANN ARRUDA COLIN

#### PORTARIA Nº 38, DE 4 DE MARÇO DE 2015

A SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas atribuições e com fundamento na Portaria nº 710, de 30 de setembro de 2010, considerando os fundamentos constantes na Portaria nº 217 de 20 de outubro de 2014 e no Parecer Técnico nº 1439/2014/CGCEB/DRSP/SNAS/MDS, exarado nos autos do Processo nº 71010.005195/2009-50, resolve:

Art. 1º Indeferir a renovação da certificação requerida pela ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA SOCIAL - ASCAR, Porto Alegre/RS, CNPJ: 92.773.142/0001-00, por não atender disposto no art.18 da Lei nº 12.101/2009.

Art. 2º Abrir prazo de 30 (trinta) dias, a contar desta publicação, para que a entidade apresente recurso contra a decisão.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

DENISE RATMANN ARRUDA COLIN

## Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

### GABINETE DO MINISTRO

#### PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 36, DE 4 DE MARÇO DE 2015

Altera o Processo Produtivo Básico para o produto "UNIDADE DE ENTRADA, TECLADO PARA RASTREADOR COM OU SEM SAÍDA DE VÍDEO INCORPORADA", industrializado no país.

OS MINISTROS DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR E DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, no uso das atribuições que lhes confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, tendo em vista o disposto no § 2º do art. 4º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, no § 1º do art. 2º, e nos artigos 16 a 19 do Decreto nº 5.906, de 26 de setembro de 2006, e considerando o que consta no processo MDIC nº 52001.000499/2014-52, de 17 de abril de 2014, resolvem:

Art. 1º O Processo Produtivo Básico para o produto UNIDADE DE ENTRADA, TECLADO PARA RASTREADOR COM OU SEM SAÍDA DE VÍDEO INCORPORADA, industrializado no país, estabelecido pela Portaria Interministerial MDIC/MCT nº 24, de 07 de fevereiro de 2007, passa a ser o seguinte:

- I - injeção das peças plásticas;
- II - fabricação das placas de circuito impresso, a partir do laminado, em percentual mínimo de 80% (oitenta por cento), a partir de 1º de julho de 2015;
- III - montagem e soldagem, ou processo equivalente, dos componentes nas placas de circuito impresso;
- IV - montagem das partes elétricas e mecânicas totalmente desagregadas, em nível básico de componentes; e
- V - montagem final.

Parágrafo único. As atividades ou operações inerentes às etapas de produção poderão ser realizadas por terceiros, desde que obedecido o Processo Produtivo Básico, exceto a etapa V, que não poderá ser objeto de terceirização.

Art. 2º Fica temporariamente dispensada a montagem dos módulos mostradores de cristal líquido LCD (Liquid Crystal Display), de plasma e de outras tecnologias.

Art. 3º Sempre que fatores técnicos ou econômicos, devidamente comprovados, assim o determinarem, a realização de qualquer etapa do Processo Produtivo Básico poderá ser suspensa temporariamente ou modificada, por meio de Portaria conjunta dos Ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Art. 4º Fica revogada a Portaria Interministerial MDIC/MCT nº 24, de 07 de fevereiro de 2007.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ARMANDO MONTEIRO

Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

ALDO REBELO

Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação

#### PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 37, DE 4 DE MARÇO DE 2015

Altera o Processo Produtivo Básico para o produto "UNIDADE DE ENTRADA, TECLADO PARA RASTREADOR COM OU SEM SAÍDA DE VÍDEO INCORPORADA", industrializado na Zona Franca de Manaus.

OS MINISTROS DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR E DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, no uso das atribuições que lhes confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, tendo em vista o disposto no § 6º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e considerando o que consta no processo MDIC nº 52001.000499/2014-52, de 17 de abril de 2014, resolvem:

Art. 1º O Processo Produtivo Básico para o produto UNIDADE DE ENTRADA, TECLADO PARA RASTREADOR COM OU SEM SAÍDA DE VÍDEO INCORPORADA, industrializado na Zona Franca de Manaus, estabelecido pela Portaria Interministerial MDIC/MCT nº 23, de 07 de fevereiro de 2007, passa a ser o seguinte:

- I - injeção das peças plásticas;
- II - fabricação das placas de circuito impresso, a partir do laminado, em percentual mínimo de 80% (oitenta por cento), a partir de 1º de julho de 2015;
- III - montagem e soldagem, ou processo equivalente, dos componentes nas placas de circuito impresso;
- IV - montagem das partes elétricas e mecânicas totalmente desagregadas, em nível básico de componentes; e
- V - montagem final.

§1º Todas as etapas do Processo Produtivo Básico acima descritas deverão ser realizadas na Zona Franca de Manaus, exceto a etapa descrita no inciso I, que poderá ser realizada em outras regiões do país;

§2º As atividades ou operações inerentes às etapas de produção poderão ser realizadas por terceiros, desde que obedecido o Processo Produtivo Básico, exceto a etapa V, que não poderá ser objeto de terceirização.

Art. 2º Fica temporariamente dispensada a montagem dos módulos mostradores de cristal líquido LCD (Liquid Crystal Display), de plasma e de outras tecnologias.

Art. 3º Sempre que fatores técnicos ou econômicos, devidamente comprovados, assim o determinarem, a realização de qualquer etapa do Processo Produtivo Básico poderá ser suspensa temporariamente ou modificada, por meio de Portaria conjunta dos Ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Art. 4º Fica revogada a Portaria Interministerial MDIC/MCT nº 23, de 07 de fevereiro de 2007.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ARMANDO MONTEIRO

Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

ALDO REBELO

Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação

#### PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 38, DE 4 DE MARÇO DE 2015

Estabelece o Processo Produtivo Básico para "PRODUTOS PARA IMPRESSÃO TAMPOGRÁFICA (TINTAS, DILUENTES, SOLVENTES, CATALISADORES, CLICHÊS E TAMPÕES)", industrializados na Zona Franca de Manaus.

OS MINISTROS DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, e DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, no uso das atribuições que lhes confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição federal, tendo em vista o disposto no § 6º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e considerando o que consta no processo MDIC nº 52001.000689/2014-70, de 26 de maio de 2014, resolvem:

Art. 1º Estabelecer para PRODUTOS PARA IMPRESSÃO TAMPOGRÁFICA (TINTAS, DILUENTES, SOLVENTES, CATALISADORES, CLICHÊS E TAMPÕES), industrializados na Zona Franca de Manaus, o seguinte Processo Produtivo Básico:

I - Tinta, solvente, diluente e catalisador para impressão tampográfica:

- a) pesagem das matérias-primas;
- b) mistura;
- c) dispersão;
- d) completagem;
- e) controle de qualidade;
- f) envasamento;
- g) lacração; e
- h) rotulagem.

II - Clichê para impressão tampográfica:

- a) limpeza e desengraxe da placa;
- b) aplicação do esmalte fotográfico;
- c) aplicação do fotolito;
- d) banho de luz;
- e) enxágue;
- f) banho de ácido crômico;
- g) estufagem;
- h) controle de qualidade e retoque; e
- i) banho com ácido nítrico.

III - Tampão para impressão tampográfica:

- a) limpeza do molde;
- b) aplicação do desmoldante no molde;
- c) pesagem dos componentes;
- d) mistura;
- e) colocação da mistura no molde; e
- f) retirada do tampão do molde.

§ 1º Todas as etapas do Processo Produtivo Básico deverão ser realizadas na Zona Franca de Manaus.

§ 2º A comercialização incentivada do produto fica restrita à Amazônia Ocidental.

Art. 2º Sempre que fatores técnicos ou econômicos, devidamente comprovados, assim o determinarem, a realização de qualquer etapa do Processo Produtivo Básico poderá ser suspensa temporariamente ou modificada, por meio de Portaria Interministerial dos Ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ARMANDO MONTEIRO

Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

ALDO REBELO

Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação

#### PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 39, DE 4 DE MARÇO DE 2015

Altera o Processo Produtivo Básico para "PRODUTOS METALÚRGICOS DE METAIS PRECIOSOS; PRODUTOS QUÍMICOS DE METAIS PRECIOSOS E OUTROS PRODUTOS PARA GALVANOPLASTIA, TRATAMENTOS SUPERFICIAIS, TRATAMENTO DE ÁGUA POTÁVEL, TRATAMENTO DE EFLUENTES INDUSTRIAIS E TRATAMENTO DE ESGOTO SÉPTICO; AMÁLGAMAS E LIGAS DE PRATA PARA USO ODONTOLÓGICO".

OS MINISTROS DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, e DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, no uso das atribuições que lhes confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição federal, tendo em vista o disposto no § 6º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e considerando o que consta no processo MDIC nº 52001.000687/2014-81, de 26 de maio de 2014, resolvem:

Art. 1º O preâmbulo da Portaria Interministerial MDIC/MCT nº 112, de 17 de maio de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Estabelece o PPB para: produtos metalúrgicos de metais preciosos; produtos químicos de metais preciosos e outros produtos para galvanoplastia, tratamentos superficiais, tratamento de água potável, tratamento de efluentes industriais, tratamento de esgoto séptico e outras aplicações; amálgamas e ligas de prata para uso odontológico, industrializados na Zona Franca de Manaus". (NR)

**EXMO. SR. DR. ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY**  
**CONSULTOR GERAL DA UNIÃO**  
**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

RECEBIDO Em 31.12.2014



Marcelo Guimarães da Silva  
Procurador da Fazenda Nacional  
Matrícula 1337572  
OAB/RS 44.055

A solução de um problema requer trabalho,  
empenho, dedicação e vocação.

O **MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA**, Exmo. Dr. Miguel Rossetto; o **MINISTRO DA AGRICULTURA - MA**, Exmo. Dr. Neri Geller; o **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, Exmo. Dr. Carlos Henrique Kaipper; o **PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, Exmo. Deputado Gilmar Sossella; o **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAPEJARA** e **PRESIDENTE DA FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL - FAMURS**, Exmo. Dr. Seger Menegaz; o **PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA**, Exmo. Dr. Carlos Mário Guedes de Guedes; e, o **MAGNÍFICO REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS**, Exmo. Dr. Carlos Alexandre Netto; considerando o interesse público, assim como as atividades desenvolvidas pelas entidades que representam em conjunto com outras, *sem finalidade econômica*, através da **ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL - ASCAR**, pessoa jurídica de direito privado, subespécie associação, sediada na Rua Botafogo, 1051, Bairro Menino Deus, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, CEP 90150-000, inscrita no CNPJ sob n. 92.773.142/0001-00, e, também em razão dela, contrariando o interesse público, mantém controvérsia com a **UNIÃO**, mais precisamente, com o Ministério da Fazenda (PGFN e RFB) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, *juntamente com os representantes técnicos que indicam e qualificam integralmente no anexo e por eles é firmado*, **SR. LINO DE DAVID**, engenheiro agrônomo, inscrito no CPF.MF sob n. 274.282.730-72, **SR. JORGE LUTZ MÜLLER**, advogado, inscrito na OAB.RS sob n. 7.563, e **SR. RODRIGO DALCIN**

**RODRIGUES**, advogado, inscrito na OAB.RS sob n. 46.409, vêm à presença de Vossa Excelência, **SOLICITAR A SUBMISSÃO DE CONFLITO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL À CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL – CCAF**, em prol do bem comum mediante a conciliação, ou, se inexitosa, arbitramento, com fundamento nos arts. 2º, I, “c”, e 10º da LC 73/1993, arts. 12, IV, V e VI, do Decreto 7.392/2010, pelas razões fáticas e jurídicas expostas no anexo, consoante o sumário descrito em sua introdução.

Nas razões anexas, consta uma introdução destinada a descrever sinteticamente a controvérsia existente, notadamente o interesse público envolvido, a demonstração da legitimidade para postular e atuar na CCAF, a delimitação da controvérsia, as premissas básicas à sua análise, a Associação da qual os requerentes participam, como representantes dos órgãos e entes em que atuam, os fundamentos fáticos e jurídicos à solução do conflito de interesses quanto ao direito à imunidade, bem como quanto ao direito à certificação como entidade beneficente de assistência social, para, ao final, identificar os pedidos específicos.

Em anexo às razões, consta a documentação nele mencionada apta a demonstrar os fatos e fundamentos expostos, como subsídios à solução da controvérsia.

Sem mais para o momento, reiteram os votos de máxima estima e consideração, assim como a importância ímpar da atividade desenvolvida em conjunto, juntamente com a sociedade desde 1955, fundamental à paz social e ao bem comum no Estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 22 de dezembro de 2014.

**MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA**

Miguel Rossetto

**MINISTRO DA AGRICULTURA – MA**

Nery Geller

**PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Carlos Henrique Kaipper

**PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Gilmar Sossella

**PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAPEJARA e PRESIDENTE FAMURS**

Seger Menegaz

**PRESIDENTE DO INCRA**

Carlos Mário Guedes de Guedes

**MAGNÍFICO REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS**

Carlos Alexandre Netto

**REPRESENTANTES TÉCNICOS:**



**LINO DE DAVID**

Engenheiro Agrônomo

**JORGE LUTZ MÜLLER**

OAB.RS sob n. 7.563



**RODRIGO DALCIN RODRIGUES**

OAB.RS sob n. 46.409

Esplanada dos Ministérios Bloco "A" – 8º andar - Ala Norte  
CEP: 70050-902 – Brasília/DF – Brasil - Telefone – 2020-0002 ou 0005

AVISO nº 113 /2014/MDA

Brasília, 23 de dezembro de 2014.

A Sua Excelência o Senhor

**LUIS INÁCIO LUCENA ADAMS**

Ministro de Estado Chefe da Advocacia-Geral da União - AGU

Ed. Sede I – SAS – Quadra 03, Lote 05/06, 14ª andar – MultiBrasil Corporate

70070-030 - Brasília/DF

*fat*

Assunto: **Demanda da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR.**

Senhor Ministro,

Cumprimentando-o, dirijo-me a Vossa Excelência para tratar de demanda da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR. A referida entidade foi constituída pela União, o Estado do Rio Grande do Sul e os Municípios daquele Estado em 1955, na condição de pessoa jurídica sem finalidade econômica e desde então presta serviços de Assistência Técnica e a Extensão Rural – ATER, mediante custeio (subvenções) de tais entes da Federação.

Ocorre que a instituição em questão mantém controvérsia com a União, especificamente perante o Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Considerando que os serviços prestados pela ASCAR são de notório interesse público, em especial para os agricultores familiares do Rio Grande do Sul, manifesto meu apoio ao pedido que está sendo formulado de remessa da controvérsia à apreciação pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF.

Atenciosamente,



**MIGUEL SOLDATELLI ROSSETTO**  
Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Of. GAB n.º 427/14  
(Ao responder, mencionar o n.º do Ofício)

Porto Alegre, 29 de dezembro de 2014.

Senhor Ministro:

Dirijo-me a Vossa Excelência para manifestar apoio ao requerimento formulado pela Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR) de instauração de procedimento administrativo de conciliação perante a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF).

A ASCAR é associação, sem finalidade econômica, constituída, em 1955, pela União, pelo Estado do Rio Grande do Sul e pelos Municípios gaúchos para, mediante subvenções aos referidos entes da Federação, prestar Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Ocorre que, atualmente, a ASCAR mantém controvérsia jurídica com a União, relativa ao recolhimento de tributos federais, que vem causando embaraços à ação da referida entidade.

Diante da relevância e do interesse público na atividade desenvolvida pela ASCAR no Estado do Rio Grande do Sul e considerando, ainda, as dificuldades que a entidade vem enfrentando em razão da referida controvérsia com a União, entendo salutar que sejam envidados todos os esforços possíveis na conciliação de interesses e na solução administrativa do litígio.

Atenciosamente,



**Carlos Henrique Kaipper,**  
Procurador-Geral do Estado.

A Sua Excelência o Senhor **Luis Inácio Lucena Adams,**  
Ministro da Advocacia-Geral da União,  
Advocacia-Geral da União,  
SQS Quadra 3 lote 5/6 – Ed. Multi Brasil Corporate, Brasília/DF,  
Cep: 70.070-030  
CPC/EAR



DIGITALIZADO-SAPIENS

**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO GOVERNADOR**

Of. nº 020/2015/CER-RO/GOV/RS

Porto Alegre, 24 de abril de 2015.

A Sua Excelência o Senhor  
**LUIS INÁCIO LUCENA ADAMS**  
Ministro da Advocacia-Geral da União

**Assunto: Apoio para reconhecimento da ASCAR-EMATER/RS como Instituição Filantrópica**

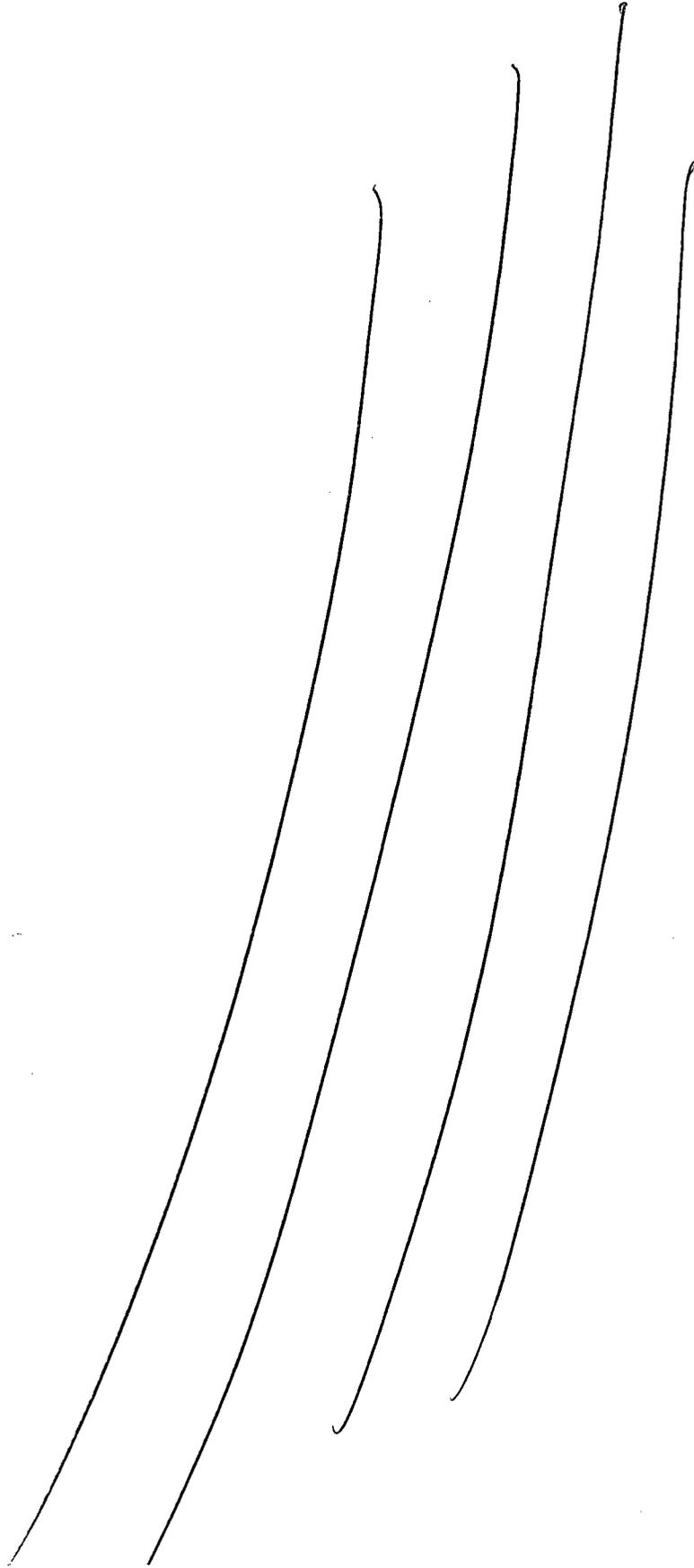
Senhor Ministro,

Dirijo-me a Vossa Excelência para postular vossa máxima atenção ao requerimento de submissão do conflito entre a União e a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR (Emater/RS) à Câmara da Conciliação da Administração Federal – CCAF, distribuído perante a AGU sob Número Único de Protocolo – NUP 00400001930-2014-81, firmado pelo Ministro da Agricultura – MA, pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, pelo Prefeito do Município de Tapejara e Presidente da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, pelo Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, com apoio expresso do Ministro do Desenvolvimento Agrário – MDA e do Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul.

Registro que este conflito é do maior interesse público deste Estado. A ASCAR foi criada pela União e por este Estado, juntamente com inúmeras outras instituições públicas e privadas, em 1955, notabilizando-se por sua extensa rede de assistência social rural (de competência constitucional da União e do Estado do RS), cuja capilaridade lhe permite estar presente em 494 dos 497 municípios do RS, atendendo aproximadamente a 250 mil famílias de agricultores familiares (isto é, aqueles aptos ao Pronaf – que possuem até 4 módulos rurais), indígenas, quilombolas e pescadores artesanais.

11/11/2015 16:45

ABU/POU SEDE-1/0F 01/21/01 07/06/2015 16:45





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO GOVERNADOR**

A relevância pública da questão é confirmada pela Audiência Pública ocorrida nesta data na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. A boa continuidade da atuação da ASCAR/EMATER é crucial para o homem do campo, razão social pela qual contamos com o espírito público sempre revelado por Vossa Excelência no trato das relevantes questões da República, dentre as quais se inclui a melhor resolução para o contencioso encaminhado à apreciação da Câmara de Conciliação e Arbitramento Fiscal.

Atenciosamente,

**JOSE IVO SARTORI**  
Governador do Estado

DIGITALIZADO-SAPIENS

FAVOR DEVOLVER RECEBADO

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

SBN, Ed. Palácio do Desenvolvimento, 18º andar  
70.057-900 Brasília/DF  
(61) 3411.7124 www.incra.gov.br

Ofício nº 653 /2014-P

Brasília, 23 de dezembro de 2014.

A Sua Excelência o Senhor  
Dr. LUIS INÁCIO LUCENA ADAMS  
Ministro da Advocacia-Geral da União  
SQS Quadra 3 Lote 5/6 – Ed. Multi Brasil Corporate  
70.070-030 Brasília/DF

Assunto: **Submissão de controvérsia à CCAF em face da ASCAR.**

Senhor Ministro,

1. Na qualidade de Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, notadamente em razão da competência à execução da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER, ao cumprimentá-lo cordialmente, venho à presença de Vossa Excelência expor e requerer o que se segue.
2. A União, o Estado do Rio Grande do Sul e os Municípios daquele Estado constituíram em 1955 uma “associação”, pessoa jurídica sem finalidade econômica, que desde então concretiza a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, mediante custeio (subvenções) de tais entes da Federação, denominada ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL – ASCAR. Dita entidade executa serviços de notório interesse público, merecendo nossa total atenção.
3. Ocorre que a ASCAR mantém controvérsia com a União, especificamente perante o Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Assim, dada a importância da ASCAR à ATER no Estado do Rio Grande do Sul,

AGU/PCU/SEDE I/DF 371X 23/DEZ/2014 12:31

calcado na competência fixada pelos artigos 25, VIII, e 27, VIII, "b", Lei nº 10.683/03, venho à presença de Vossa Excelência manifestar apoio ao pedido que está sendo formulado de remessa da controvérsia à apreciação pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF.

Brasília, 23 de dezembro de 2014.



**CARLOS MÁRIO GUEDES DE GUEDES**  
Presidente do Incra

AGU/FCU/SEDE I/DF 3712 23/DEZ/2014 12:51

## EXCELENTÍSSIMOS INTEGRANTES DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL – CCAF

### 1. INTRODUÇÃO

Considerando o direito de “associação”, reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, e, notadamente, o interesse público em proteger a população rural em estado de vulnerabilidade social de agricultores familiares, a União, o Estado do Rio Grande do Sul e os Municípios deste, juntamente com inúmeras entidades representativas da sociedade, constituíram e mantêm a **ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL – ASCAR desde 1955**, que executa políticas públicas de extrema relevância socioeconômica, ambiental e cultural, neste Estado onde, segundo o Censo do IBGE de 2006, existiam/existem 378.546 estabelecimentos de agricultura familiar. Em 2013, em contagem sem repetição, foram atendidas 223.712 famílias pela ASCAR. Possui escritório em 493 Municípios do Estado, além de 12 regionais, através das quais chega ao público vulnerável.

Para que se tenha noção do trabalho desenvolvido, apresentam anexo o Relatório de Atividades do ano de 2013.

A República Federativa do Brasil, através da União, participa dos movimentos internacionais em prol dos direitos humanos, dos direitos sociais, civis e econômicos, em conjunto com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e

Agricultura – FAO, a exemplo do Fórum Internacional da Assistência Técnica e Extensão Rural, com o tema “Ater e o Ano Internacional da Agricultura Familiar”, em Foz do Iguaçu, PR, assim apresentado:

Na agenda do encontro, se apresentará **o Ano Internacional da Agricultura Familiar 2014, decretado pelas Nações Unidas com o objetivo dar visibilidade à agricultura familiar e aos pequenos agricultores em nível mundial pelo seu importante papel na erradicação da fome e pobreza, provisão de segurança alimentar e nutricional, melhora dos meios de subsistência, gestão dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável, particularmente nas áreas rurais.**<sup>1</sup>

Paralelamente, porém de forma paradoxal, a União, desde 1992, ativa e passivamente, atua com o intuito de impor a extinção da ASCAR, ou melhor, a extinção do serviço público de assistência técnica e extensão rural no Rio Grande do Sul, em detrimento da população rural em estado de vulnerabilidade social (por previsão legal), assim como de todos os esforços e recursos que construíram, desde 1955, através de uma equipe dotada de extrema competência técnico-científica e, que, a duras penas, luta arduamente para manter suas atividades da execução de políticas públicas Federais, Estaduais e Municipais.

A ASCAR é a única associação criada e mantida desde o movimento feito pelo Ministério da Agricultura nas décadas de 40 e 50 que ainda sobrevive, realizando trabalho adequado ao bem comum, ao interesse público neste Estado. Nos demais, fruto de decisões de âmbito federal, as entidades se encaminham à extinção, a exemplo do ocorrido há poucos dias com a EMATER da Bahia, e isto justamente no Ano Internacional da Agricultura Familiar e na sequência da autorização legal dada em 2013 de criação da ANATER.

A conduta da União ocorre, inclusive admitindo a atuação de uma “Milícia Fiscal”, surgida a partir de Força-Tarefa constituída em 2003, pelo então Ministério da Previdência Social, Ministério Público Federal e Polícia Federal:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/sala-de-imprensa/noticias/foro-ater-brasil-ano-agricultura>

<sup>2</sup> <http://www.previdencia.gov.br/forca-tarefa-previdenciaria-2003-2008/>



Essa “Milícia Fiscal” atuou (provavelmente, ainda atua) contra a ASCAR, contra os Autores da Ação Popular (notadamente concretizando o intuito expresso de “intimidação”), isto é, contra os cidadãos. Contudo, foi combatida, a exemplo da petição referente à atuação da mesma, interferindo nos processos administrativos e, pasmem, judiciais, que corresponde ao Evento 2 da Apelação na Ação Popular.

A relevância dos serviços públicos prestados, concretizando os anseios humanitários, é aferida, por exemplo, pela Ação Popular ajuizada por Ex-Governadores, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Autoridades Federais e Estaduais, Representantes de Movimentos Sociais (Ação Popular n. 5056953-04.2011.4.04.7100, que tramita perante a 14ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Porto Alegre, Seção RS, e, atualmente, perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região), pois dita ação conta com abaixo assinado firmado por **4 ex-governadores, 3 senadores, 29 deputados federais, 53 deputados estaduais, 536 prefeitos, 29 entidades de Ater dos Estados da Federação, 11.053 representantes de entidades, vereadores e lideranças nos Municípios, e mais de 150 mil cidadãos gaúchos** (Eventos 435, 437, 438, 440, 441 e 442 do Processo Eletrônico):

### **ABAIXO-ASSINADO EM DEFESA DA AÇÃO SOCIAL DA ASCAR**

Nós, abaixo-assinados, estamos convictos de que a ASCAR – Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (EMATER-RS) presta serviço de Assistência Social... **tendo realizado 2,5 milhões de atendimentos no biênio 2011/2012, a mais de 220 mil famílias que vivem no meio rural gaúcho**, especialmente aquelas que vivem em situação de extrema pobreza... Por isso, **endossamos este documento, para que seja reconhecido o trabalho socioassistencial e recuperado o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), fundamental para que a Ascar mantenha sua atuação junto a agricultores e pecuaristas familiares, assim como aos pescadores artesanais, assentamentos e comunidades indígenas e quilombolas**. Vida longa à Ascar!

E por qual razão tantos cidadãos manifestaram interesse na questão da solução deste litígio injustificável, ilógico, irracional? A resposta é simples, em função das atividades desenvolvidas e dos benefícios ao bem comum daí advindos, consoante se conclui a partir de informações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO:<sup>3</sup>

#### **O que é agricultura familiar?**

A agricultura familiar inclui todas as atividades agrícolas de base familiar e está ligada a diversas áreas do desenvolvimento rural. A agricultura familiar consiste em um meio de organização das produções agrícola, florestal, pesqueira, pastoril e aquícola que são gerenciadas e operadas por uma família e predominantemente dependente de mão-de-obra familiar, tanto de mulheres quanto de homens.

Tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, a agricultura familiar é a forma predominante de agricultura no setor de produção de alimentos.

Em nível nacional, existe uma série de fatores que são fundamentais para o bom desenvolvimento da agricultura familiar, tais como: condições agroecológicas e as características territoriais; ambiente político; acesso aos mercados; o acesso à terra e aos recursos naturais; acesso à tecnologia e serviços de extensão; o acesso ao financiamento; condições demográficas, econômicas e socioculturais; disponibilidade de educação especializada; entre outros.

A agricultura familiar tem um importante papel socioeconômico, ambiental e cultural.

#### **ANO INTERNACIONAL DA AGRICULTURA FAMILIAR**

O **Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF) 2014** visa a aumentar a visibilidade da agricultura familiar e dos pequenos agricultores, focalizando a atenção mundial em seu importante papel na erradicação da fome e pobreza, provisão de segurança alimentar e nutricional, melhora dos meios de subsistência, gestão dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável, particularmente nas áreas rurais.

O objetivo do AIAF 2014 é reposicionar a agricultura familiar no centro das políticas agrícolas, ambientais e sociais nas agendas nacionais, identificando lacunas e oportunidades para promover uma mudança rumo a um desenvolvimento mais equitativo e equilibrado. O AIAF 2014 vai promover uma ampla discussão e cooperação no âmbito nacional, regional e global para aumentar a conscientização e entendimento dos desafios que os pequenos agricultores enfrentam e ajudar a identificar maneiras eficientes de apoiar os agricultores familiares.

Como a ASCAR executa a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER no Rio Grande do Sul desde 1955, em prol da concretização de políticas públicas federais, estaduais e municipais, com a participação ativa da população, os Solicitantes vêm à presença de Vossa Excelência, com o apoio de representantes técnicos que vivenciam o litígio nos âmbitos administrativo e judicial, visando o bem comum na consolidação do Estado Democrático de Direito, na forma do ordenamento jurídico, postular a submissão do mesmo à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF em nome da associação que mantém em conjunto da ASCAR, mas, sobretudo, em prol da população por ela atendida.

Considerando que o artigo 3º da Portaria AGU 1.099/08 dispõe que a solicitação deverá ser instruída com a indicação dos representantes que participarão das reuniões, entendimento jurídico sobre os pontos controvertidos e a documentação apta a viabilizar o deslinde da controvérsia, com o intuito de concretizar a análise da controvérsia, e atender a tais determinações, apresentam esta solicitação, contendo a seguinte estrutura, seguindo uma sugestão de Boaventura de Sousa Santos no sentido de buscar “simplificar”, para facilitar a compreensão das questões em baila<sup>4</sup>:

- 1. INTRODUÇÃO**
- 2. LEGITIMIDADE PARA POSTULAR E ATUAR NA CCAF**
  - 2.1. A controvérsia: conflito de interesses
  - 2.2. Quem pode solicitar a submissão da controvérsia à Advocacia-Geral da União
  - 2.3. Representantes para participar das reuniões e trabalhos
  - 2.4. Órgãos que devem participar do processo de conciliação
- 3. A CONTROVÉRSIA: DESCRIÇÃO DO CONFLITO DE INTERESSES**
  - 3.1. Conflito de interesses quanto à imunidade da ASCAR
  - 3.2. Conflito de interesses quanto ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS e a Força-Tarefa Filantropia/Milícia Fiscal
  - 3.3. Efeitos da Ação Popular em prol do interesse público (ASCAR, suas atividades e público beneficiado)

---

<sup>4</sup> Tal como noutros períodos de transição, difíceis de entender e de percorrer, é **necessário voltar às coisas simples, à capacidade de formular perguntas simples, perguntas que, como Einstein costumava dizer, só uma criança pode fazer mas que, depois de feitas, são capazes de trazer uma luz nova à nossa perplexidade.** Tenho comigo uma criança que há precisamente duzentos e trinta e cinco anos fez algumas perguntas simples sobre as ciências e os cientistas. Fê-las no início de um ciclo de produção científica que muitos de nós julgam estar agora a chegar ao fim. Essa criança é Jean-Jacques Rousseau. (SANTOS, Boaventura Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 15).

3.4. Pontos controvertidos

#### **4. PREMISSAS BÁSICAS**

4.1. Regras gerais à interpretação e aplicação do ordenamento jurídico

4.2. A finalidade das Câmaras de Conciliação e Arbitragem

4.3. Os deveres específicos aos representantes das Partes (AGU, PGFN e Advogados)

4.4. A inexistência de renúncia de receita

#### **5. A ASCAR**

5.1. Contextualização da criação da ASCAR (anseios sociais e o Tratado Internacional dos Direitos Humanos)

5.2. Ascar: uma associação

5.3. Quem fundou a ASCAR?

5.4. Quem são os associados da ASCAR? Quem atua nela? Quem define seus fins? Quem a fiscaliza?

5.5. Qual é o objeto social da ASCAR?

5.6. Onde e como ela atua?

5.7. Quem custeia suas atividades e investimentos?

5.8. O papel da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER/RS

#### **6. O PRIMEIRO CONFLITO DE INTERESSES: DIREITO À IMUNIDADE**

6.1. Origem do fato controvertido

6.2. O que é “imunidade”? Qual a razão da existência de tal regra?

6.3. Requisitos constitucionais à imunidade e sua regulamentação pelo Código Tributário Nacional

6.4. Legislação ordinária

6.5. Inexistência de “remuneração” de diretores, de administradores

6.5.1. Natureza trabalhista da relação da ASCAR com os Secretários-Executivos

6.5.2. O Código Civil e as Regras Estatutárias: os “Secretários” não eram “diretores”

6.5.3. Previsão estatutária de não remuneração

6.6. Cotejo das provas e ordenamento – a conclusão possível na análise do litígio no que tange a imunidade

6.7. Razões formais à anulação do ato de revogação da imunidade

#### **7. O SEGUNDO CONFLITO DE INTERESSES: DIREITO AO CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

7.1. Origem da controvérsia quanto ao CEBAS

7.2. Premissa básica: o que é o CEBAS? Quando foi criado? Quem pode concedê-lo? Qual é a sua finalidade?

7.2.1. Origem da criação do “CEAS/CEBAS”

7.2.2. A Lei 8.742/93 e sua regulamentação

7.2.3. A Lei 12.101/09 e sua regulamentação

- 7.3. O fato objeto da legislação da assistência social: qual é o interesse público envolvido?
- 7.3.1. Contextualização inicial – a notória desigualdade no campo
- 7.3.2. Definições necessárias à identificação do interesse público da assistência social
- 7.3.3. O interesse público da assistência social rural
- 7.4. O conceito de “assistência social” adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – definido pelos Decretos-Lei 525 e 527 de 1938 e Tratados Internacionais
- 7.5. A política social da assistência social brasileira – legislação infraconstitucional do “gênero” assistência social
- 7.6. A vulnerabilidade social no meio rural e a Assistência Técnica e a Extensão Rural
- 7.7. Após a contextualização o enfrentamento do direito da controvérsia quanto ao CEBAS
- 7.7.1. Violação do viés participativo: descumprimento do dever de ouvir a população
- 7.7.2. Negação da política socioeconômica – portanto – assistencial da ASCAR
- 7.7.3. A falácia da negação do direito em função do público atendido
- 7.8. Razões à anulação do ato de cancelamento do CEBAS e direito à concessão da certificação

## **8. REQUERIMENTOS**

### **ANEXOS**

Considerando tal ordem de exposição, os Solicitantes apresentarão esclarecimentos, visando descrever razões fáticas e jurídicas que creem de fundamental importância à solução do litígio.

## **2. LEGITIMIDADE PARA POSTULAR E ATUAR NA CCAF**

O ordenamento jurídico pátrio prevê a possibilidade de a União viabilizar uma Câmara de Conciliação e Arbitragem, como mecanismo à solução de litígios, seja de forma consensual (conciliação), ou, se inexitosa a tentativa, mediante arbitragem.

A partir do art. 131 da CRFB<sup>5</sup>, a Lei Complementar n. 73/93<sup>6</sup> dispôs que, diante do interesse público, do bem comum, e do dever da Administração Pública de

---

<sup>5</sup> Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

<sup>6</sup> Art. 1º - A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente. Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.

Art. 2º - A Advocacia-Geral da União compreende:

I - órgãos de direção superior:

observar o ordenamento jurídico, poderá desistir, transigir, acordar, firmar compromissos em ações de interesse da União, elaborar pareceres, estudos, propor medidas, dirimir controvérsias entre órgãos, dentre outros.<sup>7</sup>

O Decreto n. 7.392/2010 dispôs sobre a Estrutura Regimental da Advocacia-Geral da União, descrevendo a competência da Consultoria-Geral da União, nos seguintes termos:

Art. 2º A Advocacia-Geral da União tem a seguinte estrutura organizacional:

II - órgãos de direção superior:

c) **Consultoria-Geral da União;**

**6. Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.**

Art. 12. À Consultoria-Geral da União compete:

III - atuar na representação extrajudicial da União, suas autarquias e fundações, nos termos do regimento interno;

IV - assistir o Advogado-Geral da União no controle interno da legalidade dos atos da administração pública federal;

V - produzir manifestações jurídicas e submeter ao Advogado-Geral da União proposta de solução de controvérsias entre os órgãos consultivos que lhe são subordinados e os órgãos consultivos integrantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central;

---

a) o Advogado-Geral da União;

b) a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional;

c) Consultoria-Geral da União;

<sup>7</sup> Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União:

VI - **desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União**, nos termos da legislação vigente;

VII - assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica, **elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas e diretrizes;**

VIII - assistir o Presidente da República no **controle interno da legalidade dos atos da Administração;**

IX - **sugerir** ao Presidente da República **medidas de caráter jurídico reclamadas pelo interesse público;**

XI - unificar a jurisprudência administrativa, **garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal;**

§ 2º - O Advogado-Geral da União pode avocar quaisquer matérias jurídicas de interesse desta, inclusive no que concerne a sua **representação extrajudicial.**

Art. 10 - **A Consultoria-Geral da União**, direta e imediatamente subordinada ao Advogado-Geral da União, incumbe, principalmente, colaborar com este em seu assessoramento jurídico ao Presidente da República produzindo pareceres, informações e demais trabalhos jurídicos que lhes sejam atribuídos pelo chefe da instituição.

Art. 45. **O Regimento Interno da Advocacia-Geral da União é editado pelo Advogado-Geral da União, observada a presente lei complementar.**

§ 1º O Regimento Interno deve dispor sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Corregedoria-Geral da Advocacia da União, da Procuradoria-Geral da União, da Consultoria-Geral da União, das Consultorias Jurídicas, do Gabinete do Advogado-Geral da União e dos Gabinetes dos Secretários-Gerais, do Centro de Estudos, da Diretoria-Geral de Administração e da Secretaria de Controle Interno, bem como sobre as atribuições de seus titulares e demais integrantes.

§ 2º **O Advogado-Geral da União pode conferir, no Regimento Interno**, ao Procurador-Geral da União e ao **Consultor-Geral da União, atribuições conexas às que lhe prevê o art. 4º desta lei complementar.**

VI - promover, por meio de conciliação, mediação e outras técnicas de autocomposição, a solução dos conflitos, judicializados ou não, de interesse da Administração Federal; e,

Como o Decreto 7.392/10 dispôs que a Consultoria-Geral da União compreende a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, também tratou de definir as competências desta:

**Art. 18. A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete:**

I - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;

II - requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação;

**III - dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios;**

IV - **buscar a solução de conflitos judicializados**, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou **por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial;**

VI - **propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação;** e,

Havendo interesse público, caberá à Consultoria-Geral da União, através de Câmara de Conciliação e Arbitragem promover a solução de litígios (administrativos e judiciais), entre órgãos da União, ou desta e Estados e Municípios, através de conciliação ou arbitragem, priorizando as políticas públicas de modo geral, ainda que em detrimento de “interesses institucionais”.

Caso não haja conciliação, caberá ao Consultor-Geral da União elaborar parecer destinado a dirimir a controvérsia, submetendo-o ao Advogado-Geral da União, consoante o art. 11 da Portaria AGU n. 1.281/07, para que, em caso de aprovação, gerar os efeitos previstos nos arts. 40 e 41 da Lei Complementar 73/93.

Em contrário, os litígios devem seguir administrativa e judicial, ou mesmo, dado as particularidades do caso, serem submetidos as Cortes Internacionais.

## **2.1. A CONTROVÉRSIA: CONFLITO DE INTERESSES**

A 3ª edição – 2012 – da Cartilha da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF descreve, dentre os “conceitos utilizados na CCAF”, que “controvérsia”, para fins de submissão à CCAF, tem o seguinte sentido:

**CONTROVÉRSIA:** *conflito de interesses* entre órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, e entre esta e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Conflito de interesses, segundo o Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa Versão 3.0, é:

“s.m. (1535) 1 **profunda falta de entendimento entre duas ou mais partes** <c. de gerações> <c. árabe-israelense> 2 p.ext. **choque, enfrentamento** 3 p.ext. discussão acalorada; altercação <não vá criar um c. com seu pai> 4 p.ana. **ato, estado ou efeito de divergirem acentuadamente ou de se oporem duas ou mais coisas <c. de ideias, de interesses> <c. entre julgamentos>** 5 adm contestação recíproca entre autoridades pelo mesmo direito, competência ou atribuição **c. de interesses** jur 1 choque entre os interesses pessoais e as obrigações precípua de um indivíduo que exerce um cargo de confiança 2 **aquele que ocorre quando dois ou mais indivíduos têm interesse sobre um mesmo objeto**, do que pode resultar uma ação judicial, entre pessoas de direito privado 3 contestação recíproca entre indivíduos ou nações que aspiram a uma mesma vantagem ou disputam direitos antagônicos; demanda”.

Ou seja, diz-se “conflito de interesse” a compreensão distinta entre a União, ou órgãos desta, ou, ainda, dela(e/es) perante Estados e/ou Municípios quanto ao direito da ASCAR (isto é, da Associação que União, Estado, Municípios e população criou e mantém desde 1955) à imunidade, à certificação como entidade beneficente de assistência social e, paralelamente, condução ou não da extinção do serviço público da ATER no Estado e Municípios do Rio Grande do Sul, isto é, da assistência social à população rural em estado de vulnerabilidade social.

Ademais, a questão envolve notório “interesse público”, consoante será abordado na descrição da ASCAR e suas atividades, que enseja até mesmo a incidência do artigo 12 da Lei 10.683/03:

Art. 12. **Ao Advogado-Geral da União**, o mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo, incumbe assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas, diretrizes, **assistir-lhe no controle interno da legalidade dos atos da Administração Pública Federal, SUGERIR-LHE MEDIDAS DE CARÁTER JURÍDICO RECLAMADAS PELO INTERESSE PÚBLICO** e apresentar-lhe as informações a ser prestadas ao Poder Judiciário quando impugnado ato ou omissão presidencial, dentre outras atribuições fixadas na Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Este interesse público é identificado de plano, pelo abaixo assinado descrito na Introdução dessa solicitação, firmado por 4 ex-governadores, 3 senadores, 29 deputados federais, 53 deputados estaduais, 536 prefeitos, 29 entidades de Ater dos Estados da Federação, 11.053 representantes de entidades, vereadores e lideranças nos

Municípios, e mais de 150 mil cidadãos gaúchos, ou ainda, pelas centenas de milhares de famílias em estado de vulnerabilidade social atendidas ano após ano, desde 1955.

Para facilitar a compreensão, os Solicitantes abordarão em tópicos específicos o que é a ASCAR (o cerne do conflito de interesses, da controvérsia), assim como a origem da animosidade, da controvérsia existente em detrimento do bem comum, do interesse público.

## **2.2. QUEM PODE SOLICITAR A SUBMISSÃO DA CONTROVÉRSIA À ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

As Portarias AGU 1.099/08 e 481/09, e o Decreto 7.392/10 dispõem que o pedido de atuação da Advocacia-Geral da União, no intuito de viabilizar conciliação, pode ser apresentado por Ministro de Estado, Governador ou Procurador-Geral de Estado, Prefeito Municipal. Na mencionada Cartilha da CAFF, 3ª ed., de forma coerente as demais disposições do ordenamento no sentido de que o objetivo é viabilizar o “interesse público”, consta que também teriam legitimidade o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

No caso concreto, a solicitação é firmada pelo Ministro da Agricultura, pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, pelo Prefeito de Tapejara e Presidente da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, pelo Magnífico Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, juntamente com os representantes técnicos que indicam, e conta com manifestação de apoio do Ministro do Desenvolvimento Agrário, do Presidente do INCRA e do Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, consoante o Aviso e Ofícios anexos. Tais manifestações expressas demonstram o extremo interesse público da questão à população deste Estado.

## **2.3. REPRESENTANTES PARA PARTICIPAR DAS REUNIÕES E TRABALHOS**

Em atenção ao disposto no art. 3º da Portaria AGU n. 1.099/08, os Solicitantes indicam como representantes para participar de reuniões e trabalhos, pessoas que acompanham diretamente o litígio (administrativo e judicial), promovendo a

representação da ASCAR, dotadas de conhecimento técnico-científico para contribuir no esclarecimento e solução visados:

- a) Lino de David, brasileiro, casado, engenheiro agrônomo, portador do RG n. 1009526516 SSP/RS, CPF n. 274.282.730-72, residente na Rua Portuguesa n. 256, apto. 303, Porto Alegre, RS, telefone (51) 9918-2997;
- b) Jorge Lutz Müller, brasileiro, casado, advogado, inscrito na OAB.RS sob n. 7.563, com escritório profissional na Rua Uruguai, 335, 13º andar, Centro, Porto Alegre, RS, CEP 90010-140, inscrita na OAB.RS sob n. 3112 e no CNPJ sob n. 08.993.478/0001-71, telefones (51) 3225-2988 e (51) 9119-3428; e,
- c) Rodrigo Dalcin Rodrigues, brasileiro, casado, advogado, inscrito na OAB.RS sob n. 46.049, com escritório profissional na Av. Padre Cacique, 320, 2º andar, Bairro Praia de Belas, Porto Alegre, RS, CEP 90810-240, telefones (51) 3014-3000 e (51) 9996-6134.

#### **2.4. ÓRGÃOS QUE DEVEM PARTICIPAR DO PROCESSO DE CONCILIAÇÃO**

O artigo 5º da Portaria AGU n. 1.099/08, dispõe que o Conciliador dará ciência da controvérsia ao órgão ou entidade apontado pelo Solicitante. No caso em apreço, devem ser convidados a colaborar com a solução da controvérsia os órgãos que se posicionam de forma contrária, isto é, aqueles que ensejam o conflito de interesses, especificamente:

- a) A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, que promove a defesa judicial da União nos litígios no âmbito judicial;
- b) A Advocacia-Geral da União – AGU, não só pela CCAF, mas por participar da Ação Popular movida pela população em prol da ASCAR;
- c) A Receita Federal do Brasil – RFB, atual titular da competência à exigência das contribuições previdenciárias;

- d) O Ministério da Agricultura, que é associado da ASCAR;
- e) O Ministério do Desenvolvimento Agrário, que é associado da ASCAR;
- f) O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, a quem compete certificar as entidades de assistência social; e,
- g) O Ministério Público Federal – MPF, em função das competências dispostas nos arts. 127, 129, II, V, da CRFB, e, principalmente pelo art. 31 da Lei 8.743/93 (Lei da Assistência Social).<sup>8</sup>

### **3. A CONTROVÉRSIA: DESCRIÇÃO DO CONFLITO DE INTERESSES**

A controvérsia está relacionada aos serviços públicos prestados de forma conjunta pelas entidades solicitantes, juntamente com outras entidades, notadamente de representantes da sociedade civil, através da Associação Sulina de ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL – ASCAR, que foi constituída e é mantida desde 1955.

O conflito de interesses teve início em 1992, com a “revogação” da isenção (ou, em termos técnicos, imunidade) da ASCAR quanto a contribuições previdenciárias a cargo do empregador pelo Instituto Nacional do Serviço Social – INSS, e, tendo por base este fundamento, o cancelamento do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, em 2004, em razão de reiteração de representação pelo INSS em 2003 (isto é, após a instauração da Força-Tarefa Filantropia).

#### **3.1 CONFLITO DE INTERESSE QUANTO À IMUNIDADE DA ASCAR**

O surgimento do conflito de interesses ocorreu em 1992 quando o então Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (hoje Receita Federal do Brasil) realizou procedimento de fiscalização na ASCAR e lavrou um “relatório” onde concluiu (anexo), no dia **4 de novembro de 1992**:

---

<sup>8</sup> Art. 31. **CABE AO MINISTÉRIO PÚBLICO ZELAR PELO EFETIVO RESPEITO AOS DIREITOS ESTABELECIDOS NESTA LEI.**

“Considerando:

1 – O inciso VIII, do art. 30, do Decreto 612 de 211092, Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social:

“Art. 30. Fica isenta das contribuições de que tratam os arts. 25, 26 e 28 a entidade beneficente de assistência social que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

VIII – não percebam remuneração, vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores, benfeitores ou equivalentes.

...

Concluimos que:

a) **A Secretaria Executiva é de fato uma diretoria executiva**, cujos titulares estão sujeitos às disposições estatutárias da entidade e não à legislação trabalhista, percebendo ainda, estes mesmos titulares, valores a título de remuneração, conforme itens 5, 6 e 7 deste;

b) a entidade deixou de cumprir com um dos requisitos operacionais referentes à isenção de entidades filantrópicas, qual seja o de não remunerar seus diretores ou equivalentes sob qualquer forma ou título, conforme os itens 1 e 2 deste, **motivando assim nossa sugestão à Gerência Regional para que fosse procedido ao cancelamento pleno da isenção** da ASCAR, desde 1991, em consonância com os itens 3 e 4 deste relatório.

Porto alegre, 4 de novembro de 1992.”

Após a fiscalização e a elaboração do relatório, o INSS expediu o **Ofício INSS/GRAF/041/92**, datado de **17 de novembro de 1992**, informando a **“revogação da isenção”** (anexo):

“Senhor Presidente,

Comunicamos à V.Sa. que **em face da Ação Fiscal desenvolvida junto à entidade...**, fica **revogada a isenção de contribuições previdenciárias**, por não atender aos requisitos emanados da legislação em vigor.

Esclarecemos, por oportuno, que essa Entidade deixou de cumprir o requisito referente à proibição de remunerar seus diretores ou equivalentes sob qualquer forma ou título, pelo desempenho da legislação em vigor”.

**Não houve “processo administrativo”**, somente um relatório e um “ofício”, sem que fosse possibilitado à ASCAR demonstrar que os “secretários executivos” não eram diretores, tampouco associados, mas tão somente, **empregados** contratados. Consequentemente, impediu demonstrar que tinha direito ao gozo da imunidade. O INSS expediu certidão confirmando a “inexistência” de processo administrativo<sup>9</sup> (anexo):

---

<sup>9</sup> A CRFB dispõe:  
Art. 19. **É vedado à União**, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:  
II - **recusar fé aos documentos públicos**;

“No caso em tela foi realizada fiscalização da entidade pelo Fiscal... gerando apenas um relatório fiscal no qual resultou o ato de cancelamento em poder da empresa. **A decisão foi feita através do ofício INSS/GRA/041/92, conforme cópia anexada pela empresa, e não através de despacho administrativo, INEXISTINDO, portanto, PROCESSO ADMINISTRATIVO.**”

Nos dias 18 e 19 de novembro de 1992, a União lavrou os primeiros autos de infração contra a ASCAR, exigindo a contribuição previdenciária patronal, fato que é reiterado de tempos em tempos desde então, gerando um passivo já em fase judicial e administrativo bilionário.

A ASCAR também foi impedida de demonstrar que a decisão que culminou na criação da Secretaria Executiva foi proferida por representantes da União.

Em função desta controvérsia foram instaurados inúmeros litígios judiciais e administrativos entre a ASCAR e a União, e, ainda, da população contra a União em prol da ASCAR, dos quais destacamos:

- a) Ação popular ajuizada pela população em prol ASCAR n. 5056953-04.2011.4.04.7100;
- b) Ação ordinária movida pela ASCAR contra a União n. 98.00.04102-8;
- c) Execuções Fiscais e respectivos embargos à execução;
- d) Processos administrativos referentes a impugnações de lançamentos.

Considerando que, em termos gerais, envolve contribuição previdenciária desde o exercício de 1991, onde a soma das contribuições por ano seria de aproximadamente R\$60milhões, sobre quais incidindo SELIC, multa de mora e multa de ofício, o valor total do litígio ultrapassa facilmente a quantia de R\$2bilhões.

### **3.2. CONFLITO DE INTERESSES QUANTO AO CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEBAS E A FORÇA-TAREFA FILANTROPIA/MILÍCIA FISCAL**

Em consequência da “revogação” da imunidade, a União passou a questionar o direito da ASCAR à concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS.

O conflito tomou nova proporção pelo fato da União ter inovado os fundamentos para impedir o gozo da imunidade, e, conseqüentemente, do direito ao CEBAS, em representação feita pelo INSS utilizando como fundamento a remuneração dos “secretários executivos” (repita-se: que não eram diretores) e, a novidade, que a ASCAR não atenderia ao público da assistência social, ou, em outros termos, que a atividade de assistência técnica e extensão rural não é subespécie de assistência social.

Isto ocorreu na representação do INSS n. 44006.002197/2002-15, em julgamento realizado em 2004. Além da inovação dos argumentos ao conflito de interesses, o julgamento foi realizado ao alvedrio do ordenamento jurídico, incorrendo em ilegalidade e imoralidade.

O processo de representação n. 44006.002197/2002-15 foi distribuído perante o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, ao Relator Dr. Luiz Antônio Adriano da Silva, que apresentou relatório e votou negando provimento à representação, para manter o certificado da ASCAR, expondo com primazia que a remuneração dos secretários executivos não implicava violação à legislação, tendo a ASCAR total direito ao gozo da imunidade, e, ainda, que a atividade é essencialmente de assistência social (anexo).

Na seqüência, o Conselheiro Elias Sampaio Freire (fiscal do INSS e representante do Ministério da Previdência Social/MPS), em sincronia com o proposto no Projeto Força-Tarefa Previdenciária iniciada em 2003, pediu vista dos autos, trazendo-os para prosseguir o julgamento somente meses depois, quando o Relator efetivo tinha deixado o CNAS, assim como outros membros. Apresentou o processo ao julgamento pelos demais membros, com base em “seu relatório”, omitindo o relato e posicionamento do verdadeiro relator, Conselheiro Luis Adriano. A conduta parece ter sido orquestrada, tal como descreve o Ministério da Previdência Social em seu sítio:

### **Força Tarefa Previdenciária 2003 – 2008**

A **Força-Tarefa Previdenciária** – integrada pelo Ministério da Previdência Social, Departamento da Polícia Federal e Ministério Público Federal – tem como objetivo combater, de maneira sistemática, a evasão fiscal e os crimes previdenciários, mediante ações estratégicas e utilização de procedimentos técnicos de inteligência.

A integração dos três órgãos visa à melhoria da comunicação e troca de experiências entre os envolvidos nas atividades; a celeridade na produção de provas e no **juízo dos processos; e substancial redução na sangria aos cofres públicos.**

O objetivo da Força-Tarefa Previdenciária é o de consolidar, institucionalizar, fortalecer e ampliar os trabalhos da Inteligência Previdenciária, **operando em conjunto com o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, de forma a colher mais dados para municiar o Poder Judiciário** e melhorar a articulação entre os órgãos da Previdência Social (Assessoria de Pesquisa Estratégica, Auditoria e Procuradoria) e, direta ou indiretamente, outros órgãos públicos – federais, estaduais e municipais – e instituições privadas nos trabalhos de combate às fraudes contra a Previdência Social.<sup>10</sup>

Após o cancelamento do CEBAS o CNAS, e, agora, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS rejeitaram e rejeitam as tentativas da ASCAR de obter a certificação.

Esta questão deu ensejo a uma ação ordinária movida pela ASCAR contra a União (proc. 2006.34.00.006903-2), perante a Seção Judiciária do Distrito Federal, na qual ocorreu perda de prazo processual, e, conseqüentemente, trânsito em julgado para tais partes. Contudo, também é objeto da Ação Popular n. 5056953-04.2011.4.04.7100 (portanto, de ação entre partes distintas), movida pela população gaúcha para obter o reconhecimento da ilegalidade e imoralidade de tal ato, que tramita perante a 14ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Porto Alegre, Seção RS, e, atualmente, perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região. De forma inesperada, nesta Ação Popular a população tomou ciência de que a ASCAR era foco de atuação da Força-Tarefa Filantropia, que, após 2008, continuou agindo “informalmente”, isto é, através de uma “Milícia Fiscal”, tendo por propósito (anexo):

#### **PROJETO FORÇA-TAREFA FILANTROPIA**

...

Atualmente **a atuação isolada de Auditores Fiscais não está sendo apta A TRAZER RECURSOS AO ERÁRIO...**

Assim, o **OBJETIVO DESTA FT – FILANTROPIA É:**

- a) **AUXILIAR O MPF NA ELABORAÇÃO DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS OBJETIVANDO** anular títulos concedidos (CEBAS, UPF, UP estadual e Municipal, inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social) que interferem na concessão de **benefícios fiscais, bem como o pronto lançamento dos créditos** para evitar decadência;
- i) **INTIMIDAR PESSOAS** que queiram lesar o erário, **sejam conselheiros do CNAS, advogados, dirigentes de entidades, contadores, etc...**

**Estratégia de Atuação:**

<sup>10</sup> <http://www.previdencia.gov.br/forca-tarefa-previdenciaria-2003-2008/>

**a) Grupo de Brasília: Localizado no MPF-DF.**

Objetivos:

I – Elaborar as diretrizes jurídicas com os Procuradores da República da FT – Filantropia, orientando a atuação dos Auditores/Procuradores Federais lotados em Procuradorias da República...

II – Elaborar modelos e disseminar pelo MPF;

IV – **Auxiliar o MPF** na elaboração de pareceres em mandados de segurança e ações ordinárias, disseminando via parque, esses pareceres, **BUSCANDO DECISÕES JUDICIAIS QUE EXCLUAM DA IMUNIDADE DAS ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AS ENTIDADES DE SAÚDE E EDUCAÇÃO...**

V – Fiscalizar o CNAS, a Secretaria Nacional de Justiça (Título de UP Federal), Ministério da Previdência Social órgãos competentes da SRP e da SRF que fiscalizam **entidades isentas**, na busca da eficiência;

VI – **Fiscalizar atos normativos que interfiram na concessão de benefícios fiscais;**

VII – Acompanhar as reuniões mensais do CNAS;

**b) Equipe Descentralizada:** Auditores Fiscais com formação jurídica e conhecimento o no segmento da “filantropia”.

**III – Pressionar a eficácia de instituições locais no controle dos seus títulos, que INTERFEREM NA IMUNIDADE DE CONTRIBUIÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL.**

**Observação: o texto acima foi preparado por auditores fiscais da Previdência Social e distribuído entre os seus pares e MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. As ações propostas vêm sendo executadas com rigor.**

Veja, também, o conteúdo do e-mail abaixo reproduzido, originário do auditor fiscal do INSS-DF Luiz Cláudio de Lemos Tavares e enviado à **Lista Filantropia**, composta por endereços Eletrônicos de Procuradores Federais, Agentes Administrativos, e Auditores Fiscais, convidando-os a participarem ativamente do Projeto Força-Tarefa Filantropia.

No e-mail de Luiz Cláudio encaminhado à “Lista Filantropia”, consta:

Prezados colegas,

**Encaminho projeto que está sendo conduzido pelo MPF-DF, para a criação de uma Força-Tarefa para combater entidades “filantrópicas”** em todas suas frentes, seja na esfera administrativa ou judicial, em todas as instâncias.

Precisamos de nomes para atuar em três tipos de grupos, sob coordenação única em Brasília:

a) Grupo que vai atuar no MPF-DF (5 AFPS – alguns com formação jurídica) – 2 procuradores federais e 2 administrativos/analistas/técnicos;

OBS: Os Procuradores Federais não precisarão ficar em Brasília, podendo auxiliar a FT/MPF em qualquer unidade da federação, auxiliando na elaboração de Ações Cíveis Públicas e petições iniciais em ações ordinárias.

Esta pessoa (Luís Cláudio, atualmente auditor da RFB em Caxias do Sul, RS), juntamente com familiares e outras pessoas (ao menos uma também representante do INSS na Força-Tarefa) move centenas e centenas de ações país afora, com o intuito

de viabilizar a atuação de entidades de saúde, assistência social e educação, assim como impedir ou anular a concessão de certificados a elas concedidos.

Na ação popular **a União não contestou tais documentos, nem o MPF, nem Luiz Cláudio de Lemos Tavares**, incidindo o art. 334, I e III, do Código de Processo Civil<sup>11</sup>, reconhecendo, portanto, a ilegalidade e imoralidade deste ato.

Ressalte-se que, durante esta ação popular, os advogados representantes legais dos Autores foram objeto de intimidação pelos integrantes da Força-Tarefa Filantropia, que agiu de forma totalmente ilegítima com o intuito de inviabilizar a proteção do verdadeiro interesse público (concretizando o intuito de “buscar decisões judiciais que excluam da imunidade entidades beneficentes de assistência social, as entidade de saúde e educação”), em episódios que causam espécie.

Esta “Milícia” mantém centenas de litígios contra inúmeras entidades, generalizando alegações, com pratica de atos que, no mínimo, configuram improbidade administrativa, dentre outros ilícitos, conforme exposto na ação popular, apresentado à Corregedoria da Receita Federal do Brasil e à Polícia Federal do Brasil pelos Autores Populares.

### **3.3. EFEITOS DA AÇÃO POPULAR EM PROL DO INTERESSE PÚBLICO (ASCAR, SUAS ATIVIDADES E PÚBLICO BENEFICIADO)**

A Ação Popular n. 5056953-04.2011.4.04.7100 foi distribuída em 1º de novembro de 2011, e proferida antecipação de tutela em 18/11/2011, determinando a suspensão dos efeitos dos dois atos atacados (revogação da imunidade e cancelamento do CEBAS), assim como a suspensão da exigibilidade de todos os créditos tributários de natureza previdenciária patronal (isto é, aqueles objetos do litígio), em decisão da lavra do Juiz Federal, Dr. Leandro Paulsen (anexa).

Ante o exposto, forte no art. 273 do CPC, DEFIRO A MEDIDA LIMINAR, com o que determino a suspensão dos efeitos dos atos administrativos que implicaram a cassação da imunidade e do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social da ASCAR e, por conseguinte, suspendo a exigibilidade de todos os créditos tributários

---

<sup>11</sup> Art. 334. Não dependem de prova os fatos:  
I – notório;  
III - admitidos, no processo, como incontroversos;

(art. 151, V, do CTN) relativos a contribuições de seguridade social constituídos contra tal associação, com o que deverão cessar as cobranças administrativas e judiciais.

Esta decisão foi mantida pela Desembargadora Federal Maria de Fátima Freitas Labarrère, ao analisar o pedido de efeito suspensivo (anexo), e, após, pela 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em voto da Juíza Federal Carla Evelise Justino Hendges (anexo):

Adotando os fundamentos expendidos na decisão transcrita, voto por dar parcial provimento ao recurso tão somente para o efeito de restringir os limites da antecipação de tutela, esclarecendo que a decisão suspensiva da exigibilidade limita-se aos créditos que não tenham em sua composição rubricas relacionadas a contribuições previdenciárias descontadas dos empregados e não repassadas à Previdência Social.

Ciente do acórdão a União renunciou ao direito de recorrer contra tal decisão em 14/08/2012. Porém, de forma anômala sobreveio manifestação do MPF, postulando nulidade do julgamento, que deu origem uma série de atos processuais, dentro da linha de atuação da Força-Tarefa Filantropia, consoante relatado na petição que corresponde ao Evento 2 da Apelação na Ação Popular (anexa).

Atualmente, dado as particularidades fáticas processuais que causam espécie, foi reestabelecida a antecipação de tutela e determinada a suspensão da exigibilidade dos créditos tributários, e revogada a liminar quanto ao CEBAS. Cumpre salientar, que isto é objeto de recurso especial e extraordinário interpostos pelos Autores Populares.

### **3.4. PONTOS CONTROVERTIDOS**

Considerando tais conflitos de interesses e a sua análise jurídica, podemos destacar como questões centrais da controvérsia:

- a) A ASCAR remunerou “diretores” e, por esta razão, não tem ou não teria direito à imunidade?
- b) A revogação da imunidade foi realizada de acordo com os procedimentos aptos a legitimá-la no plano formal?
- c) A ASCAR tem direito à imunidade?

- d) As atividades desenvolvidas pela ASCAR são destinadas ao público-alvo da assistência social?
- e) As atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER são classificáveis como subespécie de “assistência social”?
- f) Em função das respostas acima, materialmente, assiste a ASCAR o direito ao CEBAS?
- g) O cancelamento do CEBAS poderia ocorrer em função da mencionada “remuneração dos secretários executivos”?
- h) O cancelamento do CEBAS foi realizado de forma legítima ou contrariou o ordenamento jurídico?
- i) A ASCAR tem direito à certificação?

Diante disto, cabe identificar as premissas básicas necessárias à análise da controvérsia, para, após, analisar os fatos e o direito, como condição de apresentar respostas às questões no intuito de colaborar à solução adequada ao interesse público (que inclui o respeito ao ordenamento jurídico pátrio).

#### 4. PREMISSAS BÁSICAS

Considerando o intuito desta solicitação de buscar uma solução amigável ao litígio, ou, alternativamente, o arbitramento, cumpre registrar claramente premissas que devem ser observadas na interpretação<sup>12</sup> da legislação e posterior cotejo dela com os fatos, assim como a postura dos requerentes, seus representantes, e demais partícipes da CCAF.

---

<sup>12</sup> “... interpretação – **método de apreensão do verdadeiro pensamento da lei ainda que impropriamente expresso**”. (TORRES, Ricardo Lobo. *Normas de interpretação e integração do direito tributário*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 33).

#### 4.1. REGRAS GERAIS À INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO

A República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, que, no âmbito tributário, submeteu o exercício do Poder de Tributar a observância de vários princípios destinados a proteger a população contra eventuais abusos (legalidade, igualdade substancial, anterioridade, segurança jurídica etc.)<sup>13</sup>, ou *no taxation without representation*, isto é, que a tributação deve ocorrer somente na forma aprovada pela população, com observância do processo legislativo e do conteúdo por ela (população) definido.<sup>14</sup> Afora as regras definidas pela população, não caberá tributação, ou, ainda, esta deve ser realizada com observância das diretrizes definidas.

No Estado Democrático de Direito é a própria legislação que determina como deve ser produzida, assim como deve ser interpretada e aplicada. Seu intuito é evitar o arbítrio, assim como impor que a Administração Pública atue com atenção a “regras gerais, claras, conhecidas, relativamente constantes no tempo, prospectivas e não-contraditórias”, consoante leciona Humberto Ávila a partir da doutrina de Jeremy Waldron.<sup>15</sup> Visa, na realidade, conferir identidade entre governantes e governados.<sup>16</sup>

Desde o Século XVIII, se desenvolveu o movimento jurídico-político denominado “constitucionalismo moderno”, exigindo um instrumento legislativo básico em qualquer Estado – país – no sentido de que devem existir regras expressas, objetivas, destinadas a impedir o arbítrio, ou, em outros termos, a reger a forma de limitação de poder. O instrumento básico utilizado para isto é a “Constituição”.<sup>17</sup>

Como o ordenamento jurídico compreende inúmeros instrumentos que definem os princípios e regras destinadas a reger as condutas, inclusive a de interpretá-lo, cumpre ter presente que regras são estas.

---

<sup>13</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 46.

<sup>14</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 90.

<sup>15</sup> ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 207.

<sup>16</sup> HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 118.

<sup>17</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, ps. 3 – 4.

A própria legislação dispõe que ela deve ser interpretada em seu conjunto, isto é, de forma sistemática, consoante dispõe o art. 126 do Código de Processo Civil:

Art. 126. O juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. **NO JULGAMENTO DA LIDE CABER-LHE-Á APLICAR AS NORMAS LEGAIS**; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei 4.657/42, também dispõe que as “regras”, os “princípios”, isto é, a “lei” (disposição previamente estabelecida) é que determina as condutas e efeitos a serem observados. Dispõe que ninguém pode descumprir a legislação simplesmente alegando que não a conhece; que havendo regras, o intérprete não pode desconsiderá-las; e, na interpretação, deve-se atentar para os fins sociais aos quais a legislação se destina e às exigências do bem comum. A se ver:

Art. 3º **Ninguém se escusa de cumprir a lei**, alegando que não a conhece.

Art. 4º **Quando a lei for omissa**, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Art. 5º Na aplicação da lei, **o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum**.

Em casos litigiosos, havendo dúvida, o intérprete deverá analisar os fatos, buscando compreender sua verdade real, para, na sequência, cotejá-la com o ordenamento jurídico (regras em conjunto), evitando a existência de aplicação de regra que implique em contradição, contrariedade ou oposição à outra do ordenamento. É neste sentido que o Código de Processo Civil dispõe:

Art. 130. **Caberá ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias à instrução do processo**, indeferindo as diligências inúteis ou meramente protelatórias.

Art. 332. Todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, são hábeis para **provar a verdade dos fatos**, em que se funda a ação ou a defesa.

Art. 458. **São requisitos essenciais da sentença:**

...

II - os fundamentos, em que **o juiz analisará as questões de fato e de direito**;

Isto significa que o Juiz – e aqui, as partes integrantes da CCAF –, deverá buscar a verdade material dos fatos, mediante a devida instrução processual, para que,

quando julgar o litígio, aplique as regras (isto é, o conjunto de regras e princípios, ou, em outros termos, efetuar uma interpretação “sistemática” ou “contextualizada”) ao caso concreto, analisando e construindo seu raciocínio, para então definir a conduta ou regra a ser observada.

Na relação tributária, o intérprete deve ter presente disposições que conferem direitos aos contribuintes, assim como deveres, e, da mesma forma, os direitos e deveres da Administração Pública.

Além do rol de direitos e garantias fundamentais, de direitos sociais, a Constituição dispôs no art. 37, que a Administração Pública Federal deverá observar os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, dentre outros. Dispôs que, no exercício do poder de tributar, deve observar as limitações fixadas na Constituição, assim como aquelas descritas na legislação complementar, notadamente, ao Código Tributário Nacional, que rege o exercício do poder de legislar ordinariamente no âmbito tributário, assim como na sua regulamentação ou mesmo atividade fiscalizatória.

Daí as determinações ao Advogado-Geral da União de zelar para que a Administração Pública observe a legalidade, atue com respeito ao ordenamento jurídico, o que inclui, por exemplo, as regras e princípios constitucionais, assim como as regras de âmbito complementar (isto é, destinadas primeiramente aos legisladores ordinários), para demarcar com maior precisão os limites concedidos pelo povo aos legisladores ordinários, no intuito de exercerem suas competências.

#### **4.2. A FINALIDADE DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM**

Vimos acima que a legislação determina à AGU que controle a “legalidade dos atos da Administração Pública” e que atue em prol da concretização do interesse público. Por esta razão, na 3ª Edição da Cartilha da CCAF, a Consultoria-Geral da União expõe:

O Conciliador atua como um facilitador do acordo, criando um contexto propício para o entendimento mútuo, aproximação dos interesses e harmonização das relações conflituosas. Assim, deve sempre buscar a melhor composição para a controvérsia jurídica e observar as seguintes premissas básicas: manter uma **postura imparcial** e adotar uma **visão prospectiva da controvérsia**; delimitar a controvérsia jurídica existente entre os interessados por meio de diálogo cooperativo – não de animosidade,

e de efetiva participação – não de competição; propiciar uma análise multidisciplinar do conflito, a fim de reconhecer e articular os diversos fatores que compõem a controvérsia; e, auxiliar na identificação dos interesses preponderantes para a solução do conflito.

No intuito de regulamentar o dever de buscar a concretização do interesse público, com atenção ao ordenamento jurídico, a Portaria PGU n. 001/2010 dispôs em seu artigo 4º:

Art. 4º São deveres do Advogado da União para comparecer aos atos do procedimento conciliatório, sem prejuízo de outros legalmente previstos:

I – envidar esforços para que a conciliação se realize;

II – observar os princípios da administração pública;

Logo, cabe agir com atenção ao princípio da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, de forma a concretizar o interesse público, a continuidade dos serviços públicos, seja porque a Câmara de Conciliação deve ser vista como mecanismo à melhor solução do conflito (que por si só já é um interesse público), seja pela concretização do interesse público realmente existente na controvérsia que lhe for submetida.

#### 4.3. DEVERES GERAIS DA AGU, PGFN E ADVOGADOS

A Lei 8.906/94 dispõe sobre o exercício da advocacia, sendo aplicável não só aos advogados, mas também aos integrantes da Advocacia-Geral da União e aos Procuradores da Fazenda Nacional.<sup>18</sup> Também dispõe que deve agir de forma a ser merecedor do respeito, com independência, sem receio de desagradar outrem<sup>19</sup>, e, principalmente, com observância ao Código de Ética e Disciplina que dispôs:

Art. 2º - O advogado, indispensável à administração da Justiça, é **defensor do estado democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social**, subordinando a atividade do seu Ministério Privado à elevada função pública que exerce.

---

<sup>18</sup> Art. 3º. O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.

§1º - **Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta Lei**, além do regime próprio a que se subordinem, **os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional**, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

<sup>19</sup> Art. 31. **O advogado deve proceder de forma que o torne merecedor de respeito** e que contribua para o prestígio da classe e da advocacia.

§1º - O advogado, no exercício da profissão, **deve manter independência em qualquer circunstância**.

§2º - **Nenhum receio de desagradar a magistrado ou a qualquer autoridade, nem de incorrer em impopularidade, deve deter o advogado no exercício da profissão**.

Parágrafo único - São deveres do advogado:

**I - preservar, em sua conduta, a honra, a nobreza e a dignidade da profissão,** zelando pelo seu caráter de essencialidade e indispensabilidade;

**II - atuar com destemor, independência, honestidade, decoro, veracidade, lealdade, dignidade e boa-fé;**

**III - velar por sua reputação pessoal e profissional;**

IV - empenhar-se, permanentemente, em seu aperfeiçoamento pessoal e profissional;

V - contribuir para o aprimoramento das instituições, do Direito e das leis;

**VI - estimular a conciliação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios;**

VII - aconselhar o cliente a não ingressar em aventura judicial;

VIII - **abster-se de:**

c) vincular o seu nome a empreendimentos de cunho manifestamente duvidoso;

**d) emprestar concurso aos que atentem contra a ética, a moral, a honestidade e a dignidade da pessoa humana;**

**IX - pugnar pela solução dos problemas da cidadania e pela efetivação dos seus direitos individuais, coletivos e difusos, no âmbito da comunidade.**

Art. 3º - O advogado deve ter consciência de que o Direito é um meio de mitigar as desigualdades para o encontro de soluções justas e que a lei é um instrumento para garantir a igualdade de todos.

Tais deveres devem ser observados pela AGU, PGFN e Advogados. Exigem a postura daqueles que têm formação científica destinada a compreender e bem aplicar o ordenamento jurídico, em prol da harmonia das relações, da paz social. Não lhes cabe agir cientes da ilegalidade, imoralidade, tampouco anuir com fins ilegítimos, abstendo-se de agir somente para atender interesses escusos, seja de superiores, empregadores ou contratantes. Mas o principal, diante do conflito em pauta, é o dever de atuar em prol da solução dos problemas de cidadania e da efetivação dos direitos coletivos da comunidade.

Por isto, no mínimo, se permitir ouvir e tentar compreender os argumentos de ambos, tentando evitar pré-conceitos, impulsos, buscando somente a verdade, visando compreender os fatores realmente relevantes à análise da questão, pois, afinal, todos buscam a felicidade:

Uma das lições muito enfatizadas por meu professor Saljay Rinpoche foi que, se eu quisesse ser feliz, precisaria aprender a reconhecer e trabalhar com os fatores condicionantes que produzem reações compulsivas e ligadas às características pessoais. A essência de seu ensinamento era que qualquer fator pode ser entendido como compulsivo, já que obscurece nossa capacidade de ver as coisas como elas são, sem julgamentos. Se alguém estiver gritando conosco, por exemplo, raramente

paramos para distinguir entre o puro reconhecimento “Ah, esta pessoa está levantando a voz e dizendo tais palavras” e a realização emocional “Esta pessoa é imbecil”. Em vez disso, tendemos a combinar a pura percepção e nossa reação emocional em um único pacote: “Esta pessoa está gritando comigo porque é imbecil.”

Porém, se pudéssemos nos distanciar para analisar a situação sob uma perspectiva mais objetiva, poderíamos ver que a pessoa que está gritando conosco está nervosa com algo que pode não ter nada a ver conosco. Talvez ela tenha acabado de ser criticada pelo chefe e esteja com medo de ser despedida. Talvez ela tenha acabado de descobrir que alguém próximo a ela está muito doente. Ou talvez tenha discutido com um amigo ou um parceiro e não tenha conseguido dormir bem à noite. Infelizmente, a influência do condicionamento é tão forte que raramente nos lembramos de que podemos nos distanciar. E, como nossa compreensão é limitada, confundimos o pequeno recorte que conseguimos ver com toda a verdade.

Como podemos reagir adequadamente quando nossa visão é tão limitada, quando não conhecemos todos os fatos? **Se aplicarmos o princípio dos tribunais norte-americanos para falar “a verdade e nada mais que a verdade” sobre nossa experiência cotidiana, teremos de reconhecer que “a verdade” é que todo mundo só quer ser feliz.** A coisa verdadeiramente triste é que a maioria das pessoas busca a felicidade de maneiras que acabam sabotando todas as suas tentativas. **Se pudéssemos ver toda a verdade de qualquer situação, nossa única reação seria de compaixão.**<sup>20</sup>

#### 4.4. INEXISTÊNCIA DE “RENÚNCIA DE RECEITA”

Diante desses deveres que cabem aos advogados, assim como a ciência destes quanto a manifestações públicas e notórias, cumpre abordar desde logo a questão da “renúncia de receita”.

É comum manifestações no sentido de considerar renúncia de receita deixar de cobrar qualquer crédito tributário; em função disto os entes da federação não podem realizar acordos em processos, não podem transigir; a atividade tributária é totalmente vinculada. Há um “pânico” generalizado.

Diante disto, é fundamental tecer determinadas considerações no intuito de tentar desmistificar esta compreensão equivocada da atividade interpretativa. “Regras” são padrões, standard, modelos gerais, o que não impede outras condutas não gerais, não padronizadas, isto é, situações concretas, peculiares que admitam outra conclusão que não a “geral” (daí o ditado popular: a toda regra corresponde uma exceção).

Mesmo direitos mais “sagrados”, como o direito à vida, admitem exceção, a exemplo do “direito de matar” em caso de guerra (art. 5º, XLVII, da CRFB), e, portanto,

---

<sup>20</sup> YONGEY MINGYUR, Riponche. *A alegria de viver: descobrindo o segredo da felicidade*. Introdução de Daniel Goleman. Tradução de Cristina Yamagami. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 116-117.

nem mesmo o direito à vida é “absoluto”.<sup>21</sup> E é por razões como estas que uma interpretação coerente e consistente do ordenamento deve ser sistemática, contextualizada, pois as restrições a determinados dispositivos, costumeiramente, dão azo às maiores barbáries possíveis no plano jurídico.

O direito tributário não é diferente. E tanto é verdade que não bastasse o art. 37, *caput*, impondo à Administração Pública o dever de observar o princípio da legalidade, o art. 150, I, da CRFB reiterou isto, exigindo a estrita legalidade, e o art. 316, §1º, do Código Penal considera “crime” de “excesso de exação” exigir tributo que sabe ou deveria saber indevido.

E por qual razão? Porque a Administração Pública deve agir com base na legalidade, isto é, no conjunto de regras do ordenamento jurídico. Se desconsiderá-las de forma consciente para o fim específico de, por exemplo, exigir o tributo, haverá crime.

Isto não contraria o dever de legalidade, pois, por ele, só o lícito é exigível, não o ilícito. Daí a previsão de controle da legalidade dos atos administrativos, assim como de concretizar o verdadeiro “interesse público”. Lembre-se que a tributação é apenas um dos meios pelos quais o Estado terá condições de cumprir com seus fins, de prestar os serviços públicos mínimos necessários ao bem comum, à paz social, este sim o efetivo interesse público.

Consequentemente, de fato a regra é que, uma vez constituído o crédito tributário, ele deverá ser exigido. Contudo, havendo qualquer irregularidade formal ou material, isto não deverá ocorrer. E é justamente por isto que o próprio direito prevê, por exemplo, que o crédito pode ser extinto por uma decisão administrativa, uma decisão

---

<sup>21</sup> XLVII - não haverá penas:  
a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;

judicial ou uma transação (art. 156 do CTN).<sup>22</sup> O CTN também dispõe que a lei disciplinaria hipóteses de “transação” (art. 171)<sup>23</sup>, e o Código Civil Brasileiro dispôs:

Art. 840. **É lícito aos interessados** prevenirem ou **terminarem o litígio mediante concessões mútuas**.

Art. 841. Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação.

Art. 842. A transação far-se-á por escritura pública, nas obrigações em que a lei o exige, ou por instrumento particular, nas em que ela o admite; **se recair sobre direitos contestados em juízo, será feita por escritura pública, ou por termo nos autos, assinado pelos transigentes e homologado pelo juiz**.

Se a transação é homologada em juízo, então há dois fundamentos da legislação complementar a impor a extinção do crédito tributário. Com isto, salvo melhor juízo, parece que a regra da vedação à renúncia de receita não é absoluta, admitindo exceções. E tanto é verdade que os Procuradores têm o dever de analisar a legalidade da constituição dos créditos tributários (art. 2º, §3º, da Lei 6.830/80).

Corroborando tais afirmações, a Lei 4.320/64 dispõe que receita pública são os “ingressos” (entradas de valores) auferidos para fins de custeio das atividades dos entes públicos, *verbis*:

Art. 9º Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, **destinado-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades**.

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São **Receitas Correntes as receitas tributária**, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Art. 39. **Os créditos da Fazenda Pública**, de natureza tributária ou não tributária, **serão escriturados como RECEITA do exercício em que forem arrecadados**, nas respectivas rubricas orçamentárias.

<sup>22</sup> Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

III - a transação;

IX - a decisão administrativa irreformável, assim entendida a definitiva na órbita administrativa, que não mais possa ser objeto de ação anulatória;

X - a decisão judicial passada em julgado.

<sup>23</sup> Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

Perceba-se que os “créditos” da Fazenda Pública só serão considerados “receita” quando forem “arrecadados”! Ou seja, antes de arrecadado, é crédito, mas não é receita. Isto se coaduna com a doutrina no sentido de que “receita pública é a soma de dinheiro percebida pelo Estado, ou órgão público, com aumento de seu patrimônio”.<sup>24</sup> Daí também a lição de Aliomar Baleeiro:

Receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, com elemento novo e positivo.<sup>25</sup>

Para custeio dos serviços considerados de “necessidade pública” e de “utilidade pública”, isto é, destinado à população de forma geral, os entes precisam obter recursos. Ao receberem estes recursos, os mesmos são denominados de “receita”. E esta diferenciação também é tratada pelo art. 105 da Lei 4.320/64 ao prever que “créditos” e “valores” (leia-se: receita) integrarão o “ativo financeiro” ou o “ativo permanente”, *verbis*:

Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

I - O Ativo Financeiro;

II - O Ativo Permanente;

§ 1º O Ativo Financeiro compreenderá os **créditos e valores** realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§ 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, **créditos e valores**, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

Ora, se receita fosse sinônimo de crédito, não haveria razão para adoção de denominações distintas. Sua existência decorre dos objetos distintos que descrevem (representam).

É preciso esclarecer ainda que, além disso, no conflito aqui trazido à baila, a União nunca auferiu contribuição previdenciária da ASCAR (desde a criação dela em 1955), assim como não auferiu tributos federais, nem o Estado, nem os Municípios. A ASCAR sempre gozou da “imunidade”. E, como entidade “imune”, não há falar em incentivo ou benefício, porque a natureza jurídica desta é uma proibição ao legislador ordinário de tributar e não algo que ele pode optar por tributar ou não (hipóteses de

<sup>24</sup> MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de direito tributário*. 4ª ed. Volume 1. Rio de Janeiro: Forense, p. 297.

<sup>25</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 12ª ed. Forense: Rio de Janeiro, 1978, p. 130.

“isenção”). Consequentemente, é inaplicável ao caso o art. 14 da Lei Complementar n. 101/00.

Como “imunidade” referente às contribuições previdenciárias patronais (e seus consectários), isto nos conduz a outra questão que corrobora igualmente com essa linha de raciocínio, igualmente descrita na Lei 4.320/64, que considera como “subvenção social” as subespécies “transferência correntes”, do gênero Despesas Correntes, que os entes públicos repassam a entidades “sem finalidade econômica” que exercem atividade de assistência social, educação e saúde. *Verbis*:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

**DESPESAS CORRENTES**

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

**DESPESAS DE CAPITAL**

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como **Transferências Correntes** as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e **subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.**

§ 3º **Consideram-se subvenções**, para os efeitos desta lei, **as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas**, distinguindo-se como:

I - **SUBVENÇÕES SOCIAIS**, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, **sem finalidade lucrativa**;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de **SUBVENÇÕES SOCIAIS** visará a **prestação de serviços essenciais de assistência social**, médica e educacional, **sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.**

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

Consequentemente, os valores que a União visa auferir, seriam classificáveis como “subvenções sociais”, pois destinados a viabilizar a assistência social.

Esta compreensão é importante porque, posteriormente, ao tratar da “imunidade”, será constatada a total falta de lógica fática e jurídica em exigir tributo para destinar àquilo que a entidade faz em nome do interesse público, pois se tributo é receita derivada instituída para fins de custeio de atividades públicas, não há sentido para que o ente onere aquilo que lhe incumbe fazer (art. 9º da Lei 4.320/64).<sup>26</sup> **Onde estaria o princípio da economicidade, da menor onerosidade do Poder Público?** Seja como for, a conclusão é singela. A instauração da Câmara, assim como a concretização de conciliação ou arbitragem de forma alguma concretizaria “renúncia de receita”.

Interpretação em sentido contrário significaria que a União não está adstrita ao princípio do Estado Democrático de Direito, a observar o princípio da legalidade, assim como o princípio da moralidade, porque, mesmo diante de atos administrativos ilegais e imorais, deverá mantê-los em prol da expectativa (ilegal e injusta) de, no futuro, talvez, auferir receitas através de lides temerárias, lides no intuito de obter êxito em erros dos juízes, no despreparo da parte adversa, no intuito exclusivo de buscar receitas para custear uma administração inchada, ineficiente quanto ao alcance dos verdadeiros interesses públicos, mas apta ao custeio da corrupção de forma absolutamente chocante a qualquer cidadão “não brasileiro”.

Por tais razões, entendimento contrário traduz simplesmente fuga dos deveres e, portanto, responsabilidades que a legislação pátria impõe àqueles que exercem a advocacia (pública ou privada), assim como todas as demais profissões de natureza científica, ou mesmo fruto do exercício de atividade, econômica ou não.

---

<sup>26</sup> Art. 9º **Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público**, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, **destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.**

## 5. A ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL – ASCAR

### 5.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRIAÇÃO DA ASCAR

O debate da necessidade de políticas públicas que contemplem as necessidades da população rural nos campos do Rio Grande do Sul se estende há muito tempo. Um de seus precursores é Joaquim Francisco de Assis Brasil, que, “apesar de sua formação jurídica, estava sempre atento e preocupado com a atividade agropecuária e, especialmente, com a **melhoria das condições de vida no campo**” e registrou seus ideais e preocupações até mesmo nos ladrilhos da entrada da morada em Pedras Altas:

**Bem-vindo à mansão que encerra**

**Dura lida e doce calma:**

**O arado, que educa a terra;**

**O livro, que amanhã a alma!**<sup>27</sup>

A obra sobre Assis Brasil, que, dentre inúmeras atividades, foi Ministro da Agricultura em 1931, revela preocupações e anseios que se arrastam ao longo dos tempos, na busca do bem comum daqueles que habitam no campo:

**...Reformas políticas ou sociais são sempre de difícil concretização – atacam interesses, ferem direitos que parecem ter sanção dos tempos, encontram resistências, exigem coragem e sacrifícios.** Muitas vezes são obstaculizadas pela deterioração de um regime sócio-político, pelo vazio dos poderes governamentais ou, ainda, pela força de uma classe interessada na manutenção de seus suportes. A divergência nas propostas sociais para o enfrentamento de sintomas evidentes de decadência monárquica era revelada pela instabilidade do regime...

**... A grande seca de 1877-1880 provocou devastação nas finanças públicas impondo sacrifícios enormes à nação.** A inconformidade com as perspectivas de um Terceiro Reinado ocupou as consciências na busca de saída que não atingisse os brios da nação. Um evidente inconformismo com a filosofia eclética que dominara no Segundo Reinado provocou a abertura do pensamento brasileiro para novas idéias, provocadas, especialmente, pelo fluxo de filosofia positivista. **Começaram a surgir interesses novos; e agravaram-se as divergências de classes; os conflitos no campo político; as diferenças na orientação e formação dos problemas e das possíveis soluções.**

Por tudo isso, reformas eram exigidas. Reformas são mudanças operadas com o intuito de melhoramentos. Devem ser, por isso mesmo, conquistas contidas nos limites da razão e no círculo de deveres, quer dizer, devem gerar o bem comum e proporcionar a mais extensa realização coletiva.

A proposta social e política que os republicanos apresentaram para o Brasil teve, em Assis Brasil, um doutrinador inteligente, sempre pronto a esclarecer, através de

---

<sup>27</sup> ROCHA, Artheniza Weinmann. ALMEIDA, Luiz Gonzada. MARCHIORI, José Newton Cardoso. *J. F. de Assis Brasil: interpretações*. Santa Maria: UFMS, 1995, p. 103.

contínua exposição de princípios, as vantagens do novo regime e os recursos que se faziam necessários para atingi-lo. Pregava uma ordem política democrática, nacional, dinâmica, progressista e renovadora. **Havia necessidade de uma República democrática, capaz de trazer o bem-estar, não de uma classe, mas de todas; de um regime que não reduzisse ao máximo as necessidades de um povo e sim, satisfizesse as que legitimamente são almejadas pelo corpo, espírito e coração das gentes – distribuição social da riqueza, saúde e alimentação para todos, uso adequado da terra, educação humanística e técnico-profissional.** Havia necessidade de Federação para resguardar as autonomias regionais. Havia necessidade de reforma eleitoral que oferecesse segurança da representatividade e da vontade popular.<sup>28</sup>

Assis Brasil argumentou sempre, através de todos os recursos escritos e falados, sobre **a importância da educação**, sobre a necessidade de se dedicar a ela a maior cota possível das receitas do tesouro nacional, sobre o quanto era inadiável o problema educacional – uma verdadeira “questão de vida ou morte”. Dizia não entender “*como possa ser livre um povo ignorante e pobre, nem como possa deixar de ser escravo um povo pobre e ignorante*”. E aconselhou aos detentores do poder:

*“O emprego de todos os meios financeiros, recursos ordinários ou crédito, que saquem sobre o futuro, sobre a fome e a sede, a fim de que se implante essa condição sem a qual não há nada – nem finanças, nem produção, nem mesmo bom governo, sejam quais forem as boas intenções dos que o exercem, porque o governo é sempre um fruto do ambiente em que opera e há de exibir as boas e as más qualidades do povo donde nasce”.*

Considerando-se um trabalhador em busca da “deusa fugitiva e esquiva da fortuna” e só entendendo a riqueza bem distribuída, generalizada, compartilhada e facilmente circulável, Assis Brasil foi um liberal que defendeu a educação com ênfase para os fatores progressistas, capazes de criar uma sociedade melhor distribuída na riqueza e, portanto, mais feliz e pacífica. Sem se opor à acumulação de fortunas individuais, acreditava na sociedade onde a riqueza fosse legitimada e respeitada como fruto do trabalho e do esforço do homem e não por força das “*chamadas concessões oficiais, nascidas da corrupção e do favoritismo, descabro da moral e da economia*”. Mostrou ainda como a riqueza, “*em passando das necessidades normais do indivíduo, que são poucas e pouco dispendiosas, torna-se uma protuberância incômoda, se dela não for feito uso social conveniente*”. Lembrou também que a educação deve “*tender a criar uma situação em que a filosofia não seja apanágio de alguns esclarecidos, mas uma espécie de fluído vital, infiltrando-se na massa da sociedade.*”

Em seus pronunciamentos jogou sempre com dados, algarismos e estatísticas, numa época em que estes elementos não estavam tão facilmente disponíveis para consultas. Valorizava a necessidade do trabalho persistente, contínuo, corajoso, para se tornar um bem social. Dizia:

*Só a riqueza generalizada fará a riqueza da nação. Qualquer homem versado nos fenômenos empíricos da economia social reconhece que se extrai facilmente um grande volume das contribuições do pobre, do humilde mesmo do que das do rico. Não são os ricos que formam a riqueza; são os pobres.*

Assis Brasil não se limitou a diagnosticar problemas brasileiros. Ao fazê-lo apresentou sempre sugestões de solução, quer abordasse questões de impostos, quer na ênfase que dava para a criação de escolas técnico-rurais ou quando pregava a necessidade de circulação fácil de mercadorias e riquezas.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> ROCHA, Artheniza Weinmann. ALMEIDA, Luiz Gonzada. MARCHIORI, José Newton Cardoso. *J. F. de Assis Brasil: interpretações*. Santa Maria: UFMS, 1995, p. 13 – 14.

<sup>29</sup> ROCHA, Artheniza Weinmann. ALMEIDA, Luiz Gonzada. MARCHIORI, José Newton Cardoso. *J. F. de Assis Brasil: interpretações*. Santa Maria: UFMS, 1995, p. 25 – 26.

Nos idos de 1917, em Belo Horizonte, Assis Brasil realiza conferência intitulada *A vida no campo e a reforma rural*, que começava com a seguinte oração “*Não há um ser pensante que tenha dedicado alguma meditação aos mais substanciais interesses do país, que não concorde com a necessidade de reforma rural no Brasil*”. Expôs o lema que se impôs de “*o homem tem que saber querer*” (isto é, já via a “política participativa” que deve nortear o tratamento da matéria). Em resposta o “Presidente do Estado de Minas Gerais” expõe: “... *Eu vejo por toda a parte escolas abertas aos retóricos, à dança, à música e até aos saltimbancos, os cozinheiros, os barbeiros estão voga, toleram-se casas infames, nas quais os jogos e todos os vícios atraem a mocidade imprudente; enquanto que para a arte que fertiliza a terra, não há nada, nem mestres, nem discípulos, nem justiça, nem proteção.*”<sup>30</sup>

Discursando numa exposição-feira em Bagé em 1922, tratou da falta de condições e preparo do homem do campo, apresentou três propostas: “**1. Instrução e ensino técnico-profissional ao homem rural; 2. Extensão ao colono nacional do tratamento dispensa ao colono estrangeiro; 3. Desenvolvimento da instituição do crédito agrícola**”.<sup>31</sup>

Diante dos anseios da sociedade, não só brasileira, mas mundial, floresceram mundo afora manifestações no intuito de viabilizar o bem de todos, o bem comum, e, no Brasil, a Constituição de 1934 previu tratamentos com este fim, assim como atendendo as diferenças das necessidades do homem urbano do homem rural (perceba-se: não os equiparou. Pelo contrário: reconheceu sua diferença, visando concretizar a igualdade substancial).

A Constituição de 1934 dispôs:

**Art 5º** - Compete privativamente à União:

XIX - legislar sobre:

c) normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial, da **assistência social**, da assistência judiciária e das estatísticas de interesse coletivo;

**Art 10** - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

<sup>30</sup> ROCHA, Artheniza Weinmann. ALMEIDA, Luiz Gonzada. MARCHIORI, José Newton Cardoso. *J. F. de Assis Brasil: interpretações*. Santa Maria: UFMS, 1995, p. 74 – 75.

<sup>31</sup> ROCHA, Artheniza Weinmann. ALMEIDA, Luiz Gonzada. MARCHIORI, José Newton Cardoso. *J. F. de Assis Brasil: interpretações*. Santa Maria: UFMS, 1995, p. 77.

II - cuidar da saúde e assistência públicas;

IV - promover a colonização;

V - fiscalizar a aplicação das leis sociais;

VI - difundir a instrução pública em todos os seus graus;

**Art 121** - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, **na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador** e os interesses econômicos do País.

§ 4º - O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. **Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural**, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas.

§ 5º - A União promoverá, em cooperação com os Estados, a organização de colônias agrícolas, para onde serão encaminhados os habitantes de zonas empobrecidas, que o desejarem, e os sem trabalho.

Face às restrições físicas e de pessoal, os Poderes Públicos lançaram mão de ações através de pessoas jurídicas de direito privado, visando atender interesses coletivos e concretizar garantias fundamentais<sup>32</sup>, a exemplo do **Decreto-Lei 527/38**, relacionado ao Ministério da Educação e Saúde, com previsão de subvenções para realização de atividades de interesse da população em geral:

Art. 1º A **cooperação financeira da União com as entidades privadas**, através do Ministério da Educação e Saúde, será de duas modalidades: ordinária e extraordinária.

§ 1º A **cooperação ordinária** consistirá na concessão anual da subvenção federal às instituições regularmente organizadas, para auxiliar a realização de seus objetivos normais.

§ 2º A **cooperação extraordinária** consistirá na concessão da subvenção federal a qualquer entidade de caráter privado para auxiliar a realização de atividades de natureza especial ou temporária.

Art. 2º A **União exercerá a cooperação ordinária**, concedendo a subvenção federal a **duas espécies de instituições de caráter privado**, a saber:

a) **AS INSTITUIÇÕES ASSISTENCIAIS**, que **são as** que se propõem a realização de **qualquer espécie DE SERVIÇO SOCIAL**<sup>33</sup>;

b) as instituições culturais, que são as que se propõem a realização de qualquer atividade concernente ao desenvolvimento da cultura.

<sup>32</sup> TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. v. 202: 1-10, out/dez 1995, p. 1-2.

<sup>33</sup> Baseado neste cenário que o **I Congresso Brasileiro de Serviço Social**, realizado em São Paulo no **ano de 1947**, definiu o **conceito de serviço social** (que abrange algumas das atividades de assistência social) nos seguintes termos (HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 8ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 365):

**SERVIÇO SOCIAL** – é atividade destinada a estabelecer por processos científicos e técnicos o bem-estar social da pessoa humana, individualmente ou em grupo e constitui recurso indispensável à **solução cristã e verdadeira dos problemas sociais** (definição estabelecida no I Congresso Brasileiro de Serviço Social realizado em São Paulo em 1947).

Assim, **o serviço social através de técnicas próprias visa adequar o indivíduo e sua família de tal forma a assegurar-lhes condições de vida compatíveis com a dignidade da pessoa humana.**

## **A DEFINIÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SERVIÇO SOCIAL FOI DADA PELO DECRETO-LEI 525/38:**

Art. 1º O **SERVIÇO SOCIAL** tem por objetivo a utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos quer pelas entidades privadas para o fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam.

Art. 2º Será o serviço social organizado, em todo país, como uma modalidade específica do serviço público, compreendendo, na União, nos Estados e nos Municípios, órgãos de direção, de execução e de cooperação, consoante as necessidades verificadas, e segundo os lineamentos que forem traçados no plano a que se refere a alínea b do art. 4º desta lei.

Relacionado ao homem do campo e suas necessidades particulares, foi o **Decreto-Lei 7.449/1945** (dispôs sobre a organização da vida rural) **que tratou de instigar ações destinadas à proteção social do homem do campo**, visando instruí-lo, ampará-lo, melhorar suas condições de vida, ao “obrigar” os municípios a possuir uma associação rural, mas com subvenções do Poder Público. O **DL 8.127/1945** o modificou para conter também a previsão de **“manter serviços de assistência técnica, econômica e social...”**.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos firmada em 1948 havia previsto (atente que a CRFB dispõe que os tratados internacionais referentes a direitos humanos têm aplicação imediata no âmbito interno, inclusive com natureza de direitos e garantias fundamentais – art. 5º, §§ 2º e 3º, da CRFB)<sup>34</sup>:

Artigo XX – 1. **Toda pessoa tem direito** à liberdade de reunião e **associação** pacíficas.

Artigo XXII – **Toda pessoa**, como membro da sociedade, **tem direito à segurança social e à realização**, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, **dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade**.

A título de esclarecimento, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), dispôs no mesmo sentido:

---

<sup>34</sup> § 2º - **Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.**

§ 3º **Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados**, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, **serão equivalentes às emendas constitucionais.**

## **Artigo 16 – Liberdade de associação**

1. **Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.**
2. O exercício desse direito só pode estar sujeito às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

Na introdução dessa solicitação, vimos que a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO atua mundialmente com forte atenção a questões da agricultura e alimentação, com principal foco na Assistência Técnica e Extensão Rural aos agricultores familiares. A criação da FAO ocorreu por deliberação tomada em 1943 por representantes de 44 países, na cidade de Hot Springs, Virginia (EE.UU.), de criar uma *“organización permanente dedicada a la alimentación y la agricultura”*.

**Alcanzar la seguridad alimentaria para todos y asegurar que las personas tengan acceso a alimentos de buena calidad que les permitan llevar una vida activa y saludable es la esencia de las actividades de la FAO.**

**Nuestros tres objetivos principales son: la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, la eliminación de la pobreza y el impulso del progreso económico y social para todos, y la ordenación y utilización sostenibles de los recursos naturales, incluida la tierra, el agua, el aire, el clima y los recursos genéticos, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.<sup>35</sup>**

Na sequência, em 1945, são realizadas as primeiras sessões da Conferência da FAO, em Quebec, Canadá, já como um órgão especializado a tais questões da Organização das Nações Unidas.<sup>36</sup> E dado a essas vinculações que a FAO tem como um dos principais objetivos atacar a pobreza rural:

### ***Reducir la pobreza rural***

La mayor parte de los pobres del mundo vive en zonas rurales. El hambre y la inseguridad alimentaria son, por encima de todo, expresiones de la pobreza rural. Por tanto, la reducción de la pobreza rural es esencial para la misión de la FAO.

Se ha sacado de la pobreza a muchos habitantes de las zonas rurales en las últimas décadas. En 1990 el 54 % de los habitantes de las zonas rurales en los países en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares diarios y se consideraba muy pobre. En 2010 la proporción había caído al 35 %. La pobreza rural sigue estando generalizada, especialmente en Asia meridional y en África. Estas regiones también son las que menos progresos han realizado en la mejora de los medios de vida rurales.

---

<sup>35</sup> <http://www.fao.org/about/es/>

<sup>36</sup> <http://www.fao.org/about/es/>

Sacar a más gente de la pobreza rural no solo es un imperativo de dignidad humana y una necesidad para una seguridad alimentaria sostenible, también constituye una buena doctrina económica. En todas partes el éxito en el desarrollo económico generalmente se ha visto impulsado en su fase inicial por un crecimiento rápido de la productividad agrícola y por un desarrollo rural más amplio.

### **¿Quiénes son los pobres rurales?**

Muchos de los pobres rurales son productores de subsistencia, agricultores familiares o trabajadores agrícolas sin tierras. A ellos se añaden los pescadores, pastores y las poblaciones que viven de los bosques con un acceso limitado a los medios de producción.

Las familias rurales dependen también cada vez más de ingresos no agrícolas que constituyen un escape de la pobreza cuando la economía rural es próspera. Sin embargo, cuando la infraestructura y los servicios básicos son deficientes, es difícil conseguir créditos y las instituciones son débiles, la pobreza es muy frecuente entre los pequeños empresarios rurales, los asalariados no agrícolas y sus familias.

Sin protección social, los discapacitados y los ancianos tienen más probabilidades de encontrarse entre los pobres de las zonas rurales. Las mujeres rurales y los miembros de hogares encabezados por mujeres suelen disfrutar de un acceso más limitado a los recursos productivos, lo que hace que sus medios de vida resulten más vulnerables.

### **¿Cuáles son los desafíos?**

La reducción de la pobreza rural se ha logrado generalmente en situaciones de rápido crecimiento económico. Pero el crecimiento económico no es una panacea. La pobreza rural ha persistido allí donde las políticas prestaron una atención insuficiente a la mejora de la productividad agrícola y de la infraestructura rural y se dejó de proporcionar acceso a los servicios sociales y protección social para las poblaciones rurales o de facilitar el desarrollo de organizaciones de productores y consumidores rurales. No mejorar el acceso de las mujeres a los recursos productivos y a los servicios sociales perpetúa la pobreza rural.

El cambio climático, otras amenazas ecológicas y el crecimiento y la migración de la población suponen una presión desproporcionada sobre los medios de vida en aquellas zonas rurales donde la pobreza ya está arraigada y las poblaciones tienen menos resiliencia. Por difícil que esto pueda resultar, la buena gestión de los recursos naturales y de los ecosistemas debe ir acompañada de esfuerzos por reducir la pobreza.

### **Las prioridades de la FAO para alcanzar este objetivo estratégico**

No existen trucos mágicos ni atajos fáciles. Limitarse a mejorar la producción agrícola o ganadera no bastará para la seguridad alimentaria ni para la reducción de la pobreza rural. En lugar de ello, se precisa un planteamiento más amplio de las políticas que trate de dinamizar y diversificar la economía rural en su conjunto.

### **La FAO y sus asociados combinarán todos sus conocimientos para ayudar a los Estados Miembros a reforzar su capacidad para:**

- **definir un planteamiento coherente ante la reducción de la pobreza rural en el contexto de una estrategia más amplia para el desarrollo rural sostenible;**
- **reforzar las instituciones rurales, las organizaciones locales de productores y comunidades y la utilización y gestión sostenibles de los recursos naturales;**
- **reducir las desigualdades de acceso a los recursos productivos y los servicios sociales, y en particular las desigualdades de género;**

- aplicar programas y políticas que fomenten la creación de oportunidades de empleo agrícola y no agrícola decente para los hombres, las mujeres y los jóvenes;
- elaborar programas de protección social que reduzcan realmente la inseguridad alimentaria y de los ingresos entre las poblaciones rurales, estimulando al mismo tiempo la economía rural, empoderando a la mujer y potenciando la capacidad de los pobres rurales y de los más vulnerables para invertir en su futuro y en la utilización sostenible de los recursos.<sup>37</sup>

## 5.2. ASCAR: UMA “ASSOCIAÇÃO”

No contexto social e econômico, diante da possibilidade de criar uma pessoa jurídica de direito privado, sem finalidade econômica, destinada a atuar em prol do homem do campo em estado de vulnerabilidade social, a União, o Estado do Rio Grande do Sul e outras entidades decidiram constituir a ASCAR em 1955, conforme consta de sua Ata de Fundação (anexo):

### Ata n. 1

Aos **dois (2) dias do mês de junho** do ano de mil novecentos e cinquenta e cinco (1.955), ... **reuniram-se** ... os senhores doutor A. R. de Oliveira Motta Filho, Diretor do brasileiro do **Escritório Técnico da Agricultura**, doutor Affonso Mibielli, representante do Exmo. Senhor **MINISTRO DA AGRICULTURA**, doutor Aureo Elias, representante do Exmo. Senhor **SECRETÁRIO DA AGRICULTURA, Indústria e Comércio do Estado do Rio Grande do Sul**, Doutor Mário Antunes, diretor do Banco do Rio Grande do Sul e representante do presidente do Sindicato de Bancos do Estado do Rio Grande do Sul, Senhor Kurt Weissheimer, diretor superintendente do Banco Agrícola Mercantil S.A, doutor Oscar Daudt Filho, representante do presidente da Federação das Associações Comerciais, digo, Rurais do Rio Grande do Sul, senhor Affonso Paulo Feijó, presidente da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, senhor Herbert Renner, representante do presidente das Indústrias do Rio Grande do Sul, doutor Paulo Simões Pires, representante do Centro Cívico e Social de Produção do Rio Grande do Sul, e ainda os senhores José de Abreu Fraga, secretário geral da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, Mário Fonseca, comerciante nesta Capital e doutor Vilmar Feix, advogado, **para fundar a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR**.. O senhor presidente, então, dando início aos trabalhos, disse que **era da vontade de todos criar** – e para isso estavam reunidos – **UMA ASSOCIAÇÃO QUE VISASSE O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA E O BEM-ESTAR DAS POPULAÇÕES RURAIS, ATRAVÉS DE CRÉDITO SUPERVISIONADO AO PEQUENO AGRICULTOR E CRIADOR, E DA ASSISTÊNCIA AOS MESMOS E ÀS SUAS FAMÍLIAS...** foi o projeto posto em votação e definitivamente aprovado, por unanimidade, passando, assim os Estatutos da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural, cujo teor é o seguinte: ... Art. 2º - **A ASCAR TEM COMO OBJETIVO O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA E BEM-ESTAR DAS POPULAÇÕES RURAIS, através do crédito supervisionado ao pequeno agricultor e criador e da assistência aos mesmos e às suas famílias...** Art. 6º - **São órgãos da ASCAR:** a) o Conselho Superior, b) a Diretoria... Art. 7º **Conselho Superior** é constituído de nove (9) membros, representantes estes, pelos presidentes da.... e pelos **representantes do Ministério da Agricultura, da Secretaria**

37

<http://www.fao.org/about/what-we-do/so3/es/>

**da Agricultura**, Indústria e Comércio do Rio Grande do Sul, do Escritório Técnico da Agricultura (Brasil – Estados Unidos)... Art. 9º - São atribuições e deveres do Conselho Superior: I – aprovar, anualmente, o programa de ação planejado pela Diretoria, de acordo com os objetivos sociais; II – eleger a Diretoria... **Art. 22 – Os cargos de membros do Conselho Superior, assim como os da Diretoria, não são remunerados.**

A consequência disto é que a ASCAR é uma pessoa jurídica de direito privado, sem finalidade econômica, isto é, as pessoas que a criaram não tinham e não têm intuito de atuar em conjunto para repartir entre si resultado positivo, mas tão somente concretizar os fins comuns visados, a execução de políticas públicas à população rural em estado de vulnerabilidade social – noutros termos: assistência social à população rural.

A atual Constituição reitera o direito de associação e veda interferência estatal em seu funcionamento (cumprindo salientar que, no caso, há participação dos entes da Federação na ASCAR), no artigo 5º da CRFB/88:

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

A Constituição pátria previu como fundamento da República Brasileira o direito a “livre iniciativa”, isto é, o direito de tomar as decisões e praticar as condutas admitidas pelo ordenamento jurídico para concretizar seus anseios.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

**IV - os valores sociais do trabalho e da LIVRE INICIATIVA;**

Não havendo intuito de exercer atividade econômica, o Código Civil Brasileiro previu a possibilidade de pessoas criarem uma pessoa jurídica, sem finalidade econômica, *verbis*:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

Art. 53. **Constituem-se as ASSOCIAÇÕES pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.**

Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

O Procurador de Justiça de José Eduardo Sabo Paes descreve associação, nos seguintes termos:

Associação, de acordo com as lições de Maria Helena Diniz, **é a forma pela qual certo número de pessoas, ao se congregarem, colocam, em comum, serviços, atividades e conhecimentos em prol de um mesmo ideal, objetivando a consecução de determinado fim, com ou sem capital e sem intuítos lucrativos.**<sup>38</sup>

Isto significa que, em 1955, a União, o Estado do Rio Grande do Sul e os demais fundadores da ASCAR manifestaram expressamente o intuito de constituir uma pessoa jurídica, destinada a concretizar o objetivo comum de contribuir para desenvolver a agricultura e o bem-estar da população rural, definida como pequeno agricultor e criador, concedendo a eles e suas famílias assistência, que, em termos técnicos, constitui a atividade de assistência técnica e extensão rural.

É fácil compreender que ela concretizou no Rio Grande do Sul, tanto os ideais debatidos desde meados de 1800 (referidos acima na obra sobre Assis Brasil), quanto os anseios internacionais de direitos humanos, aos quais a República Brasileira aderiu.

Cumprir registrar que isto também foi um movimento nacional, consoante pesquisa do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, denominado “Extensão Rural no Brasil – Uma abordagem histórica da legislação”, de autoria do Me. Marcus Peixoto:<sup>39</sup>

A institucionalização efetiva de um serviço de assistência técnica e extensão rural no País se deu ao longo das décadas de 50 e 60, a partir da criação nos estados das associações de crédito e assistência rural (ACAR), coordenadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 21/06/1956. As Acar eram **entidades civis, sem fins lucrativos**, que prestavam serviços de extensão rural e elaboração de projetos técnicos para obtenção de crédito junto aos agentes financeiros.

No contexto da polarização política, econômica e militar da Guerra Fria, a criação das associações deveu-se, sobretudo, **a incentivos da Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico (AIA) entidade filantrópica ligada à família Rockefeller, então muito próxima do governo americano.** A primeira Acar foi criada em Minas Gerais, em 06/12/1948, depois de gestões de Nelson Rockefeller junto ao governo mineiro. Juscelino Kubitschek, baseado

<sup>38</sup> PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. 6ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p. 62.

<sup>39</sup> [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD48-MarcusPeixoto.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD48-MarcusPeixoto.pdf) (veja-se às páginas 18 e 19 do texto).

nos bons resultados obtidos pela Acar-MG, **assinou em 1954 um acordo com o governo norte-americano e criou o Projeto Técnico de Agricultura (ETA)**, visando uma cooperação técnico-financeira, para execução de projetos de desenvolvimento rural, entre os quais se destacava a coordenação nacional das ações de extensão rural. Diversos escritórios (ETAs) foram criados em cada estado, nos anos seguintes, tendo em muitos casos sido os embriões de cada Acar no respectivo estado.

(...)

O método de ação das Acar foi inspirado no modelo norte-americano de extensão rural, mas os serviços não eram prestados diretamente por universidades, e sim pelas associações. Todavia, **o crédito supervisionado por um serviço de assistência técnica foi uma inovação no modelo brasileiro que estava sendo implantado, uma vez que nos EUA os produtores rurais já estavam habituados a relacionar-se com os bancos e obter empréstimos.**

As demais Acar foram surgindo em cada estado, nas duas décadas seguintes (ver Tabela 3). Vinte e três Acar estavam criadas até 1974 e, juntamente com a Abcar, substituta do ETA e criada em 21/06/1956, formavam o então chamado Sistema Abcar, também conhecido e tratado na legislação como Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER). No início da década de 60 foi elaborado o Plano Diretor Quinquenal de Extensão Rural (1961 a 1965), servindo de marco para o Siber.

**Tabela 3 - Evolução do Sistema Brasileiro de Extensão Rural - 1948-1974**

1948	ACAR-MG
1954	ANCAR (CE, PE, BA)
<b>1955</b>	<b>ASCAR-RS, ANCAR (RN, PB)</b>
1956	ABCAR, ACARESC
1958	ACAR-RJ

### 5.3. QUEM FUNDOU A ASCAR?

A análise da cópia da Ata da Assembleia onde foi declarada a criação da ASCAR demonstra que ela foi fundada pelos representantes das seguintes entidades:

- a) Ministério da Agricultura;
- b) Secretário da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado do Rio Grande do Sul;
- c) Banco do Rio Grande do Sul;
- d) Sindicato de Bancos no Estado do Rio Grande do Sul;
- e) Federação das Associações Rurais do Rio Grande do Sul;
- f) Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul;

- g) Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul; e,
- h) Centro Cívico e Social de Produção do Rio Grande do Sul.

Em razão disso o Estatuto da ASCAR descreveu no artigo 7º os membros de seu Conselho Superior, considerados membros natos:

#### Capítulo IV

##### Do Conselho Superior

Art. 7º - O Conselho Superior é constituído de nove (9) membros, representados estes, pelos presidente da Federação das Associações Rurais do Rio Grande do Sul, da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul, da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul, do Centro Cívico e Social da Produção do Rio Grande do Sul, dos Sindicato de Bancos no Estado do Rio Grande do Sul, pelos representantes do Ministério da Agricultura, da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Rio Grande do Sul, do Escritório Técnico de Agricultura (Brasil-Estados Unidos), com sede na Capital Federal, e pelo presidente da ASCAR.

Após sua criação no longínquo ano de 1955, o tempo impôs novos partícipes da relação, a exemplo dos Municípios do Rio Grande do Sul, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria de Desenvolvimento Rural, ambos recentemente criados, mas sempre mantendo uma fina sintonia com os tratados internacionais e definição das políticas públicas pelos entes da Federação que nela executam a política de assistência social à população rural.

#### **5.4. QUEM SÃO OS ASSOCIADOS DA ASCAR? QUEM ATUA NELA? QUEM DEFINE SEUS FINS? QUEM A FISCALIZA**

O Estatuto da ASCAR descreve quem são seus associados, assim como quem nela atua, define seus fins e a fiscaliza.

Os associados são descritos especificamente nos artigos 9º, 10º e 11 do Estatuto:

Art. 9º - São **membros natos** da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR:

- I. **Ministério da Agricultura e do Abastecimento;**
- II. **Governo do Estado do Rio Grande do Sul;**
- III. **Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA;**
- IV. **Associação dos Servidores da ASCAR-EMATER/RS – ASAE.**

Art. 10 - São **membros mantenedores** os órgãos e instituições financeiras, que estejam contribuindo com recursos, para a execução das atividades, como segue:

- I. **Secretaria da Agricultura e Abastecimento - SAA;**
- II. Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE;
- III. Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL;
- IV. **Prefeituras Municipais;**
- V. **Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR/MA.**

§ 1º - A critério do Conselho Administrativo, conforme definido no art. 14 deste estatuto, outros órgãos, entidades ou instituições financeiras, que vierem a contribuir com recursos financeiros, poderão ser admitidos como membros mantenedores.

§ 2º - **As Prefeituras Municipais que mantenham ou venham a manter convênios com a ASCAR serão representadas no Conselho Administrativo por um único conselheiro, com 2 (dois) suplentes, indicado pelo seu órgão representativo, devendo a indicação recair em um Prefeito em exercício e cuja Prefeitura tenha convênio em vigor.**

§ 3º - Perderá a qualidade de membro mantenedor aquele que não efetivar a sua contribuição, garantido o direito de defesa no prazo de quinze dias a contar da comunicação da decisão, ou ainda, requerer expressamente a sua exclusão.

Art. 11 - São **membros cooperadores** as entidades e órgãos que emprestem colaboração significativa à execução dos objetivos da ASCAR:

- I. **Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente;**
- II. **Secretaria da Fazenda;**
- III. **Secretaria da Educação;**
- IV. Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul - FETAG;
- V. **Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS;**
- VI. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA;
- VII. Cooperativa Central dos Assentados do Rio Grande do Sul – COCEARGS;
- VIII. Companhia Estadual de Silos e Armazéns – CESA;
- IX. Centrais de Abastecimento S/A – CEASA;
- X. Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária – FEPAGRO;
- XI. Associação das Mulheres Trabalhadoras Rurais – AMTR;
- XII. Central Única dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul – CUT/RS;
- XIII. Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA;
- XIV. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST;
- XV. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS;
- XVI. Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul – FARSUL;
- XVII. Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – FIERGS;
- XVIII. Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul – OCERGS;
- XIX. Federação das Cooperativas Agropecuárias do Estado do Rio Grande do Sul – FECOAGRO;
- XX. Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul - FEDERASUL.

§ 1º - A critério do Conselho Administrativo, outros órgãos, entidades ou instituições que vierem auxiliar ou emprestar colaboração significativa à execução dos objetivos da ASCAR, poderão ser admitidos como membros cooperadores.

§ 2º - Perderá a qualidade de membro cooperador, aquele que deixar de auxiliar ou de emprestar colaboração aos objetivos da ASCAR e não participar em 03(tres) reuniões consecutivas ou 05(cinco) alternadas, garantido o direito de defesa no prazo de quinze dias a contar da comunicação da decisão, ou ainda, requerer expressamente a sua exclusão.

Em reunião conjunta realizada em 2011, a ASCAR também passou a contar como associados a Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo – SDR e o **Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA**, conforme a Ata Conjunta do Conselho Técnico Administrativo da EMATER – CTA e do Conselho Administrativo da ASCAR – CONAD n. 68, anexa.

O artigo 13 do Estatuto da ASCAR dispõe sobre quais são os órgãos da organização estatutária, nos seguintes termos:

Art. 13 - A Organização Geral da ASCAR compreenderá os seguintes órgãos superiores:

I. Órgão normativo-deliberativo:

Conselho Administrativo

II. Órgão Fiscalizador:

Conselho Fiscal

O Estatuto dispõe sobre o Conselho Administrativo, aduzindo que ele é composto pelas distintas categorias de membros (natos, mantenedores e cooperadores), e as competências que possui:

Art. 14 – O Conselho Administrativo, órgão máximo normativo deliberativo da ASCAR, é composto pelos membros natos, mantenedores e cooperadores.

Art. 15 – O Conselho Administrativo elegerá um Presidente e dois Vice-Presidentes, escolhidos dentre seus integrantes, com mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser reeleitos.

**Art. 17 – Ao Conselho Administrativo, reunido em Assembléia Geral, compete, como órgão normativo, fixar diretrizes, políticas e normas de ordem geral necessárias à consecução de sua finalidade, e, como órgão deliberativo:**

I. eleger o Presidente e os Vice-Presidentes do Conselho Administrativo;

II. dispor sobre administração contratada, para a gestão e gerenciamento das atividades da ASCAR, de acordo com a legislação vigente;

III. deliberar sobre planos anuais e plurianuais de trabalho, planos diretores e orçamentos anuais e plurianuais, respeitada a orientação dos planos, programas e projetos, para o desenvolvimento do meio rural;

- IV. deliberar quanto à aquisição de bens imóveis incorporáveis ao patrimônio da ASCAR, bem como quanto à transferência ou hipoteca desses bens;
- V. deliberar quanto a empréstimos externos;
- VI. examinar e julgar as contas da ASCAR, relativas a cada exercício financeiro, com base nos elementos e laudos fornecidos por Comissões de Tomada de Contas ou Auditorias, especialmente constituídas para tal fim e pareceres do Conselho Fiscal;
- VII. deliberar sobre o relatório de atividades da ASCAR;
- VIII. examinar e deliberar sobre as representações e recomendações que lhe forem encaminhadas;
- IX. deliberar sobre as alterações deste Estatuto.

Parágrafo Único - **Aos integrantes do Conselho Administrativo, compete propor e apoiar medidas, junto aos órgãos e entidades que representam, no sentido da obtenção e manutenção de benefícios legais e regulamentares, bem como promover quaisquer articulações que facilitem a expansão, o aperfeiçoamento e o fortalecimento da ASCAR.**

Art. 18 - Ao Presidente do Conselho Administrativo compete:

- I. convocar e presidir as reuniões do Conselho Administrativo;
- II. informar os membros do Conselho Administrativo sobre as atividades da ASCAR;
- III. negociar, com a aprovação do Conselho Administrativo, a contratação de empréstimos externos;
- IV. cumprir e fazer cumprir as diretrizes e normas gerais estabelecidas pelo órgão normativo-deliberativo, em consonância com o presente estatuto;
- V. apresentar o relatório anual das atividades da ASCAR a todos os seus membros;
- VI. operacionalizar o disposto no inciso II do art.17 deste estatuto;
- VII. articular e intensificar as relações institucionais entre a ASCAR e os Governos Federal, Estadual, Municipais e outros órgãos ou instituições;
- VIII. representar judicial e extrajudicialmente a ASCAR, podendo, inclusive, outorgar poderes para tanto.

Portanto, contando com a atuação de todos os seus associados, em Assembleia Geral, é o órgão competente para fixar diretrizes, políticas e determinações à consecução de sua finalidade.

A fiscalização da ASCAR é realizada pelo Conselho Fiscal, consoante dispõe o Estatuto:

Art. 19 - O Conselho Fiscal será constituído por 3 (três) membros efetivos e 3 (três) suplentes, escolhidos pelo Conselho Administrativo, para um mandato de 4(quatro) anos, permitida a reeleição.

Parágrafo Único - Compete ao Conselho Fiscal:

- I. examinar os Balanços Patrimoniais e Demonstrações Financeiras, os relatórios financeiros, as prestações de contas e toda a documentação pertinente;

- II. acompanhar a execução financeira e orçamentária da Entidade;
- III. articular-se com órgãos de auditoria, sempre que for julgado necessário, para o desempenho de suas atividades;
- IV. manifestar-se sobre gravame ou alienação de bens imóveis de propriedade da ASCAR.

Registre-se que essas disposições estão adequadas a regras que a disciplinam, notadamente, o Código Civil Brasileiro.

## 5.5. QUAL É O OBJETO SOCIAL DA ASCAR?

O Código Civil Brasileiro dispõe no art. 54, I, que o Estatuto deve descrever os fins a que a associação se destina. No caso da ASCAR, ela descreve o **objeto social** como “**assistência social rural**”, a ser realizada mediante promoção e execução da extensão rural, *verbis*:

Art. 1º - A Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural, também denominada pela sigla ASCAR, fundada em Porto Alegre, aos 02 de junho de 1955, **é uma associação de assistência social rural**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, que reger-se-á pelo presente estatuto e terá sede e foro na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, na rua Botafogo, n.º 1.051, Bairro Menino Deus, **cabendo-lhe colaborar para a promoção e execução da extensão rural no âmbito estadual.**

José Alexandre Tavares Guerreiro leciona que o objeto social define qual é a finalidade visada pela criação da pessoa jurídica, descreve objetivamente o que se pretende através dela, identificando a categoria, a espécie de finalidade visada (exemplo, comércio, indústria, prestação de serviços, ou, no caso de associações, a finalidade “assistencial”, “religiosa”, “recreativa”, “esportiva” etc.). Alerta que o “fim” o “objeto social” será viabilizado por uma “atividade” (atos em conjunto), isto é, uma sequência ordenada e habitual de atos ou negócios, destinados a viabilizar o objetivo definido no Estatuto.<sup>40</sup> O doutrinador expõe:

... não vejo como possa ser encarada como mudança do objeto social a prática de determinados atos que, embora não previstos expressamente no objeto social estatutário, não conflitam, de outro lado, com o fim ou escopo último da atividade. **Os atos, repito, são meios para a realização do objeto social, de sorte que sua compatibilidade com a relação a este último deve ser aferida por referência a sua aptidão para dita realização do objeto social...**

---

<sup>40</sup> GUERREIRO, José Alexandre Tavares. Sobre a Interpretação do Objeto Social. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. Volume 54. São Paulo: Revista dos Tribunais, Abril-Junho/1984, p. 67 – 68.

... como o objeto social corresponde a empresa, e como a empresa, por sua vez, corresponde à atividade, sustento que a variação dos meios para realizar o objeto social (ou seja, a variação de espécies dentro de um mesmo gênero) não implica em alteração do objeto social, nem do ponto de vista formal, nem do ponto de vista substancial.<sup>41</sup>

... o objeto social se revela funcional e dinâmico, ao mesmo tempo que projetado necessariamente dentro de uma duração temporal, inerente ao conceito de atividade, o que significa dizer que só se pode compreender sua alteração quando esta se dá de forma permanente... o que, a meu ver, justifica amplamente a idéia de que a mudança do objeto social somente se caracteriza quando a atividade, enquanto fim, se desnatura ou se altera em caráter permanente e institucional, não se podendo cogitar de mudança do objeto social quando existe mera variação dos meios para atingi-la...

13. Desde, pois, que haja congruência dos meios em relação aos fins, não há de cogitar nem de mudança de objeto social, nem de atos estranhos ao objeto social.<sup>42</sup>

Este também é o sentido da doutrina de José Eduardo Sabo Paes, quando trata sobre os fins da associação, e, também, sobre as atividades que ela desenvolverá para concretizá-los:

... Fins ou finalidades são sinônimos, e são a razão de ser da entidade associativa.

As finalidades devem ser lícitas e servir ao interesse geral e ao bem comum. Cabe aos instituidores e fundadores, após discussão e reflexão, enumerá-las no ato da criação da entidade e inseri-la no seu estatuto.

Quanto maior a exatidão na definição dos fins, maior a possibilidade de que haja um perfeita atuação por parte da entidade.

Os fins, no âmbito de uma associação, têm caráter de permanência, e no estatuto podem ser modificados pela vontade dos associados.

...

Facultativamente, poderá haver um capítulo em que se estabeleça que, para a consecução de suas finalidades, a associação poderá desenvolver um imenso campo de atuação, como celebrar convênios, ajustes, contratos ou outros documentos jurídicos com pessoas físicas ou jurídicas de direito privado ou de direito público. Poderá criar, manter ou administrar unidades de apoio e produção de recursos técnico-científicos-operacionais, que forem essenciais ao cumprimento de suas finalidades.<sup>43</sup>

Em seu artigo 2º o Estatuto dispõe que “Art. 2º - **A ASCAR integra o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural – SIBRATER, coordenado pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento**”.

Como pessoa jurídica de direito privado, no gozo do direito à livre iniciativa, a ASCAR tem direito de praticar todos os atos aptos à concretização de seus fins sociais (exceto aqueles vedados pelo ordenamento jurídico – o que inclui seu

---

<sup>41</sup> Idem, p. 69.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 70-71.

<sup>43</sup> PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. 6ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p. 157 – 158.

Estatuto), tal como previsto pelos artigos 2º, IV, e 5º, II, da Constituição (II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei).

E o Estatuto da ASCAR dispôs nos artigos 3º, 4º e 5º sobre os meios que utilizaria para concretizar estes fins, isto é, os atos cuja reunião caracterizaria sua “atividade”, a concretização de seu objeto social, nos seguintes termos:

Art. 3º - O objetivo da ASCAR é contribuir gratuitamente para o desenvolvimento econômico, cultural e social do meio rural do Rio Grande do Sul, em uma perspectiva de desenvolvimento rural auto-sustentável, economicamente viável e socialmente justo, mediante o planejamento e a execução das atividades educativas de extensão e crédito rural, orientados num enfoque participativo, em que as ações junto às famílias rurais se desenvolvam no sentido de:

- a) promover ações de assistência educacional na área de saúde, saneamento, economia doméstica dirigidas às famílias, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) promover a integração das famílias carentes da área rural ao mercado de trabalho e ao mercado de produtos por elas produzidos;
- c) orientar as famílias no uso racional dos recursos naturais, possibilitando melhorias em suas condições de vida, sem que isso determine danos ao meio-ambiente.

Art. 4º - No cumprimento de seu objetivo, tal como definido no Art. 3º deste Estatuto, a ASCAR definirá sua estratégia de ação com base na filosofia, princípios e métodos da extensão rural, e obedecerá às seguintes diretrizes:

- I. cooperação com as políticas estabelecidas pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, articuladas através de Planos de Desenvolvimento Rural, nos respectivos níveis;
- II. cooperação com a ação de outros órgãos e entidades que direta ou indiretamente atuem sobre o meio rural;
- III. contribuição na adaptação e desenvolvimento de tecnologias, na melhoria das condições de vida, respeitando os valores e culturas locais;
- IV. valorização do ser humano, considerado como o sujeito e beneficiário do processo, mediante ações de apoio, mobilização, organização e envolvimento de pessoas e organizações, na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável.

Art. 5º - Compete à ASCAR, fundamentalmente:

- I. encaminhar, mediante ação ordenada, contínua e em consonância com a Política de Desenvolvimento Rural do Governo do Estado, soluções para problemas econômicos, sociais, ambientais, tecnológicos e culturais do meio rural, através da Extensão Rural e da Assistência Técnica, sempre considerando o disposto no artigo 3º deste Estatuto;
- II. mobilizar o potencial humano e tecnológico bem como os recursos financeiros e materiais necessários ao desenvolvimento de suas atividades;
- III. controlar a aplicação dos recursos recebidos e comprovar as despesas realizadas;
- IV. realizar diagnósticos participativos sobre a realidade econômica, tecnológica, social, cultural e ambiental;

- V. desenvolver estratégias e ações que contemplem a diversidade das realidades encontradas;
- VI. desenvolver programas de capacitação de pessoal convergentes com as diretrizes do Governo do Estado do Rio Grande do Sul;
- VII. colaborar para a contínua e crescente integração dos associados do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, observando, na sua atuação, as bases e diretrizes estabelecidas por este Sistema;
- VIII. participar, em foros de estudos sobre a filosofia, metodologia e sistemática do trabalho de extensão rural;
- IX. promover, isoladamente ou em conjunto com outros órgãos e entidades, a avaliação dos resultados dos esforços realizados e das políticas implantadas, para o desenvolvimento do meio rural do Estado;
- X. encaminhar aos órgãos governamentais estaduais e federais competentes, como subsídio à formulação da política para o setor rural, relatórios de estudos, pesquisas e avaliações, relacionados com o trabalho de extensão rural no Estado;
- XI. divulgar seus objetivos e realizações.

Art. 6º - A Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural poderá manter convênios, acordos, contratos, protocolos e ajustes com entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não governamentais, para o desenvolvimento de atividades pertinentes à sua finalidade.

Resulta evidente que o Estatuto da ASCAR previu inúmeras atividades a serem realizadas como meio de concretizar a assistência rural.

## **5.6. ONDE E COMO ELA ATUA?**

Dado aos seus fins sociais e a seus associados, a ASCAR atua em todo o território do Rio Grande do Sul, através de XXX colaboradores. São doze escritórios regionais (Porto Alegre, Bagé, Caxias do Sul, Lajeado, Passo Fundo, Pelotas, Santa Maria, Santa Rosa, Erechim, Ijuí, Soledade e Frederico Westphalen), e sedes em 493 Municípios do Estado, que prestam assistência técnica e extensão rural a agricultores familiares, quilombolas, pescadores artesanais, indígenas e assentados.

## **5.7. QUEM CUSTEIA SUAS ATIVIDADES E INVESTIMENTOS?**

Vimos acima que a ASCAR mantém convênios, acordos, contratos, com entidades para auferir recursos destinados ao custeio e investimentos (art. 6º do Estatuto), como, por exemplo, os convênios firmados com o Estado do Rio Grande do Sul, com o Município de Pelotas e com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul anexos (e que acompanharam a inicial da mencionada ação popular).

O artigo 20 do Estatuto dispõe:

Art. 20 - Os recursos da ASCAR poderão, além de outras fontes, serem originários de:

- a) contribuições das entidades e órgãos que a compõem;
- b) dotações orçamentárias públicas;
- c) bens e direitos doados e legados;
- d) doações de membros cooperadores;
- e) empréstimos e outras operações de crédito;
- f) ressarcimento pela prestação de serviços.

Art. 21 - Os recursos financeiros da ASCAR serão depositados em instituições financeiras de crédito, sempre que a legislação, o convênio, o acordo, o protocolo ou o ajuste não dispuserem de outra forma.

As Atas do Conselho Superior da ASCAR demonstram a participação efetiva da União e do Estado nas reuniões, definindo atividades a serem executadas, as políticas, o orçamento para custeio das atividades, como se observa, por exemplo, na Ata n. 4 do Conselho Superior da ASCAR:

#### **Ata n. 4**

Aos **dezesseis** dias do mês **de janeiro** do ano de **1.956**, ... **reuniu-se** o Conselho da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR...

A seguir descreveu o doutor Martins, **o orçamento da receita e despesa relativas a 1956, estimadas em Cr\$13.300.000,00...**, esclarecendo todos os tópicos, tendo merecido aprovação dos presentes.

A receita proposta está assim discriminada: subvenção do **Ministério da Agricultura** Cr\$5.000.000,00...; **Ministério da Educação** e Cultura Cr\$2.000.000,00...; **Secretaria da Agricultura**, Indústria e Comércio Cr\$3.000.000,00...; Escritório Técnico de Agricultura Cr\$1.000.000,00...; Ascar Cr\$2.000.000,00...; saldo do exercício de 1955, Cr\$300.000,00...

A Lei 1.493/51 dispôs sobre o pagamento de auxílios e subvenções da seguinte forma:

Art. 1º **A cooperação financeira proporcionada pela União à instituições** públicas, autárquicas, semi-estatais ou **privadas far-se-à mediante auxílios e subvenções**, para o que haverá consignação própria no Orçamento Geral da República.

Art. 3º **As subvenções ordinárias ou extraordinárias serão concedidas**, independente de legislação especial, **a instituições** públicas ou **privadas de caráter assistencial** e cultural, regularmente organizadas.

Art. 4º Para atender à despesa com o pagamento de subvenções ordinárias e extraordinárias, o Orçamento Geral da República, no Anexo do Ministério da Educação e Saúde, destinará, anualmente, sob a consignação "Auxílios e Subvenções", importância não inferior à estimativa da renda de loterias especificadas no anexo da Receita.

Art. 5º Somente poderão ser beneficiadas com subvenções entidades que visem especificadamente aos seguintes fins:

- I – Promover a educação e desenvolver a cultura;

II – Promover a defesa da saúde e a assistência médico-social;

III – **Promover o amparo social da coletividade.**

Art. 21. Enquanto a matéria não fôr regulada em legislação especial, estendem-se, no que forem aplicáveis, as disposições desta lei, inclusive o artigo 11 e seus parágrafos, aos **pagamentos de subvenções e extraordinárias consignadas nos orçamentos dos Ministérios da Aeronáutica, Agricultura, Justiça e Negócios Interiores**, e bem assim, ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, para prosseguimento de obras, mediante acôrdo com estabelecimentos de ensino médio, e ao Serviço Nacional de Tuberculose para custeio de leitos destinados a tuberculosos ou construção no Distrito Federal e no interior do país.

Outro exemplo é a Resolução n. 13/72, da Junta Administrativa, que aprovou o orçamento para o exercício de 1972:

<b>1.0 – Recursos Ordinários</b>	
<b>1.1 – De origem federal, através da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR:</b>	
<b>1.1.1 – Ministérios</b>	4.486.400,00
1.1.2 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	363.600,00
1.1.3 – ABCAR/FNBEM/UNICEF	29.340,00
1.1.4 – ABCAR/UNICEF/FAO/OMS	108.020,00
1.1.5 – Legião Brasileira de Assistência – LBA	153.000,00
1.1.6 – Ministério da Agricultura – DEMA/RS	100.000,00
<b>1.2 – De origem estadual</b>	
1.2.1 – Secretaria da Agricultura	2.500.000,00
1.2.2 – Prefeituras Municipais	1.420.608,00
1.2.3 – Planifat	136.500,00
1.2.4 – Assistência Técnica	556.571,05
1.2.5 – Membros Cooperadores	5.000,00
1.2.6 – Secretaria de Coordenação e Planejamento	148.320,00
1.2.7 – Receitas Diversas	7.393,95

A realização de atividades “públicas” por pessoas de direito privado é prevista de forma clara no Decreto-lei 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, quando prevê como princípio a “descentralização” (art. 6º, III)<sup>44</sup>, para fins de promover o desenvolvimento econômico-social do país (art. 7º)<sup>45</sup>, não só da União para Estados e Municípios, mas também à iniciativa privada, inclusive como meio de impedir o

<sup>44</sup> Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:  
III - Descentralização.

<sup>45</sup> Art. 7º **A ação governamental obedecerá a planejamento que WISE A PROMOVER O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL do País** e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

inchaço da máquina pública (art. 10, §1º, “c”, §7º)<sup>46</sup>. Da mesma forma a Lei 4.320/64 quando dispôs sobre despesa pública:

### CAPÍTULO III

#### Da Despesa

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

#### **DESPESAS CORRENTES**

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

#### **DESPESAS DE CAPITAL**

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital

§ 1º Classificam-se como **Despesas de Custeio** as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como **TRANSFERÊNCIAS CORRENTES** as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, **INCLUSIVE PARA CONTRIBUIÇÕES E SUBVENÇÕES DESTINADAS A ATENDER À MANIFESTAÇÃO DE OUTRAS ENTIDADES DE DIREITO público ou PRIVADO.**

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - **SUBVENÇÕES SOCIAIS**, as que se destinem a instituições públicas ou **PRIVADAS DE CARÁTER ASSISTENCIAL** ou cultural, **sem finalidade lucrativa;**

§ 6º São **Transferências de Capital** as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

### SEÇÃO I

#### Das Despesas Correntes

#### SUBSEÇÃO ÚNICA

#### Das Transferências Correntes

#### I) Das Subvenções Sociais

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras **A CONCESSÃO DE SUBVENÇÕES SOCIAIS VISARÁ A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS**

<sup>46</sup> Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

c) **da Administração Federal para a órbita privada**, mediante contratos ou concessões.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com **o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa**, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

**DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, médica e educacional, SEMPRE QUE A SUPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS DE ORIGEM PRIVADA APLICADOS A ÊSSES OBJETIVOS, REVELAR-SE MAIS ECONÔMICA.**

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

II) Das Subvenções Econômicas

Art. 19. **A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira**, a qualquer título, **a empresa de fins lucrativos**, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

Como a ASCAR presta assistência social rural, a União, o Estado, e os Municípios desde 1955 viabilizam subvenções de custeio e investimentos à concretização de suas atividades. **E, se exercesse atividade econômica como objeto social, isto não poderia ter ocorrido!**

A propósito, ainda na década de 30 a União previa isto, consoante o artigo 2º, "a", do Decreto-Lei 527/1938:

Art. 2º **A União exercerá a cooperação ordinária, concedendo a subvenção federal a duas espécies de instituições de caráter privado, a saber:**

a) **as instituições assistenciais, que SÃO AS QUE SE PROPÕEM A REALIZAÇÃO DE QUALQUER ESPÉCIE DE SERVIÇO SOCIAL;**

Cabe registrar aqui a lição do Procurador de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal José Eduardo Sabo Paes, no sentido que, para concretizar seus fins sociais, as associações podem até mesmo exercer atividades "econômicas", isto é, concorrer com a iniciativa privada, quando necessário a concretizar suas finalidades estatutárias, *verbis*:

A lei Brasileira não veda o exercício de atividades comerciais ou industriais pelas fundações ou pelas associações. Ela condiciona, apenas, que as atividades não tenham fins lucrativos e que sejam realizadas no estrito cumprimento das finalidades estatutárias da entidade.

**O importante é sabermos e identificarmos se o exercício de uma atividade empresarial por uma fundação ou associação desnatura sua essência e se choca com o seu caráter altruísta, se esta atuação é legal e ética.**

Tradicionalmente, tende-se a negar a possibilidade de que as fundações e as associações possam intervir na distribuição de bens e serviços de forma empresarial. Suas receitas deveriam proceder unicamente dos rendimentos de seu patrimônio ou de doações e subvenções, e sua atividade deveria ser limitada a um âmbito meramente de prestação de serviços de caráter gratuito.

**Na atualidade, evidencia-se a necessidade de que as fundações e as associações devam intervir no mercado, para obtenção de recursos que possibilitem o cumprimento efetivo de seus fins.**

Segundo o autor espanhol Cabra de Luna, podem distinguir-se três formas de exercício de atividades econômicas por parte de das fundações:

- 1 pela aportação empresarial à dotação inicial;
- 2 pela criação de empresas, para que sirvam de instrumentos para a fundação cumprir os seus fins;
- 3 pela constituição de empresas para captar recursos (benefícios) que cheguem como ingressos (receita) à fundação.

Obviamente que todos os benefícios que se obtenham por meio desses três meios acima deverão ser aplicados à realização dos fins fundacionais, inclusive na incrementação do seu patrimônio.

A finalidade fundacional representa benefício para a coletividade e o negócio fundacional é, naturalmente, ato gratuito e de liberdade, entendido como **atividade realizada com intenção de favorecer a outrem, atribuindo-lhe alguma vantagem ou benefício – geralmente econômico – para satisfazer uma necessidade cuja cobertura contribui ao bem estar social.**<sup>47</sup>

A análise de seus balanços patrimoniais anexos demonstram a origem e a aplicação dos recursos que auferem para fins de concretizar seu objeto social. No entanto, este tópico requer esclarecimentos quanto à forma de concretizar o recebimento de receitas e formalização dos instrumentos contratuais, diante das políticas “federais” que, até hoje, dificultam de sobremaneira as atividades da ASCAR. Em outros termos, qual é o papel da EMATER?

## **5.8. O PAPEL DA ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMIENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – EMATER/RS**

Logo após a criação da ASCAR em 1955, a União promulgou a **Lei 2.613, de 23 de setembro de 1955**, criando uma autarquia denominada **Serviço Social Rural** – SSR, **vinculada ao Ministério da Agricultura (que participou da criação e tornou-se membro do Conselho Superior da ASCAR – RS – art. 1º)**, pois é este o Ministério que tinha condições fáticas de conhecer as necessidades da população rural e instigar os serviços necessários ao alcance da finalidade já constitucional de prestar assistência

---

<sup>47</sup> PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. 6ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p. 414 – 415.

social a tal setor da população, fixando o homem no campo e instruindo-o para que garantisse sua subsistência e melhorasse suas condições de vida.<sup>48</sup>

Essa **Lei 2.613/55** descreveu como finalidades do serviço de assistência social no âmbito rural:

Art 3º O Serviço Social Rural terá por fim:

I. A prestação de **serviços sociais no meio rural, visando a melhoria das condições de vida da sua população**, especialmente no que concerne:

a) à alimentação, ao vestuário e à habitação;

b) à saúde, à educação e à assistência sanitária;

c) ao incentivo à atividade produtora e a quaisquer empreendimentos de molde a valorizar o ruralista e a fixá-lo à terra.

II. **Promover a aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural;**

III. **Fomentar no meio rural a economia das pequenas propriedades e as atividades domésticas;**

IV. **Incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais;**

V. **Realizar inquéritos e estudos para conhecimento e divulgação das necessidades sociais e econômicas do homem do campo;**

VI. Fornecer semestralmente ao Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho relações estatísticas sobre a remuneração paga aos trabalhadores do campo.

Esta vinculação ao Ministério que compreendesse as necessidades particulares de um grupo de pessoas específico já havia sido adotada também pelo Decreto-Lei 9.853/46 (Serviço Social do Comércio – SESC), igualmente visando à melhoria das qualidades de vida das pessoas que dele fazem parte:

Art. 1º Fica atribuído à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar o Serviço Social do Comércio (SESC), com a **finalidade de planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade.**

§ 1º Na execução dessas finalidades, **o Serviço Social do Comércio terá em vista, especialmente: a assistência em relação aos problemas domésticos, (nutrição, habitação, vestuário, saúde, educação e transporte); providências no sentido da defesa do salário real dos comerciários; incentivo à atividade produtora; realizações educativas e culturais, visando a valorização do homem; pesquisas sociais e econômicas.**

---

<sup>48</sup> Art 1º **É criado, subordinado ao Ministério da Agricultura, o Serviço Social Rural (S.S.R.)** entidade autárquica, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, sede e fóro no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional.

§ 2º O Serviço Social do Comércio desempenhará suas atribuições em cooperação com os órgãos afins existentes no **Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio**, e quaisquer outras entidades públicas ou privadas de serviço social.

O mesmo ocorreu com o Decreto-Lei 9.403/46, que criou o Serviço Social da Indústria – SESI.

A Lei Delegada n. 11/1962 reuniu o SSR (Serviço Social Rural) com o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, com o Conselho Nacional da Reforma Agrária e com o Estabelecimento Rural do Tapajós, que passaram a integrar a Superintendência de Política Agrária (SUPRA), isto é, não excluiu a finalidade, apenas reestruturou administrativamente o Ministério da Agricultura.<sup>49</sup>

A **Lei 4.504/64** (Estatuto da Terra) previu que o **Ministério da Agricultura** prestaria **assistência social, técnica e fomentaria a produção agropecuária**:

Art. 73. **Dentro das diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de PRESTAR ASSISTÊNCIA SOCIAL, TÉCNICA E FOMENTISTA** e de estimular a produção agropecuária, de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios:

A Lei 4.504/64 extinguiu o SSR e criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (**INDA**), transferindo o primeiro a este (art. 117) e prevendo:

Art. 74. É criado, para atender às atividades atribuídas por esta Lei ao Ministério da Agricultura, o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário (INDA), entidade autárquica vinculada ao mesmo Ministério, com personalidade jurídica e autonomia financeira, de acordo com o prescrito nos dispositivos seguintes:

I - o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário tem por **finalidade promover o desenvolvimento rural** nos setores da colonização, da **extensão rural** e do cooperativismo;

V - além das atribuições que esta Lei lhe confere, cabe ao Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário:

d) planejar, programar, promover e controlar as atividades relativas à **extensão rural** e cooperar com outros órgãos ou entidades que a executem;

f) proceder à avaliação do desenvolvimento das atividades de **extensão rural**.

---

<sup>49</sup> Art. 2º Compete à SUPRA colaborar na formulação da política agrária do país, planejar, promover, executar e fazer executar, nos termos da legislação vigente e da que vier a ser expedida, a reforma agrária e, em caráter supletivo, as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária, bem como outras de caráter administrativo que lhe venham a ser conferidas no seu regulamento e legislação subsequente.

Parágrafo único. Para o fim de promover a justa distribuição da propriedade e condicionar o seu uso ao bem estar social são delegados à SUPRA poderes especiais de desapropriação, na forma da legislação em vigor.

p) **firmar convênios com os Estados, Municípios e entidades privadas para execução dos programas** de desenvolvimento rural nos setores da colonização, **extensão rural**, cooperativismo e demais atividades de sua atribuição;

Percebe-se que o legislador regulamentou como **competência do Ministério da Agricultura prestar assistência social à população rural, através de serviços técnicos e de extensão rural** – isto é, manteve a assistência social qualificada à população rural, vinculada ao Ministério que detém conhecimentos e executa política para fomentar e atender tais pessoas.

Nos anos 70, mais precisamente a **Lei 6.126/74** previu a transformação das associações estaduais em “Emater”, *verbis*:

**Art. 1º** No desenvolvimento das atividades de pesquisa agropecuária e de assistência técnica e extensão rural, o Ministério da Agricultura contará com os seguintes principais instrumentos básicos de caráter executivo:

I - a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), cuja instituição foi autorizada pela Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972;

II - a Empresa Brasileira de **Assistência Técnica e Extensão Rural**, a que se refere o Art. 3º desta Lei;

III - os mecanismos criados **em unidades da Federação**, pelos respectivos Governos, para execução de atividades de pesquisa agropecuária e **de assistência técnica e extensão rural**.

**Art. 5º** Poderão a EMBRAPA e a EMBRATER dar apoio financeiro a empresa sob controle estadual constituídas para os fins previstos no inciso III ao artigo 1º, desde que se sujeitem estas às seguintes condições cumulativas:

I - adotar diretrizes organizacionais e critérios de escolha de dirigentes semelhantes aos estabelecidos para a EMBRAPA e a EMBRATER, conforme o caso;

II - operar em consonância com os sistemas de programação e de controle técnico e financeiro fixados pelas Empresas mencionadas no inciso anterior;

III - ajustar a metodologia de trabalho e de avaliação às normas preconizadas pelas Empresas a que forem associadas, nos termos do disposto o inciso III do referido artigo 1º;

IV - **constituir-se no principal instrumento local** de pesquisa agropecuária **ou de assistência técnica e extensão rural**, contando, em consequência, com a maior proporção de recursos destinados, a uma ou outra atividade, pelo Governo da respectiva Unidade da Federação.

Parágrafo único. Além das condições estipuladas neste artigo, o apoio financeiro da EMBRATER dependerá, em cada caso, da absorção, pela Empresa estadual pertinente, do acervo físico, técnico e administrativo e dos encargos trabalhistas do órgão integrante do Sistema Brasileiro de Extensão Rural da respectiva Unidade da Federação, **SALVO DELIBERAÇÃO EM CONTRÁRIO DA ASSOCIAÇÃO DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL INTERESSADA.**

No Rio Grande do Sul a questão gerou muito debate. Após idas e vindas, optou-se por manter a ASCAR como uma “associação” e nem sequer criar uma

“EMATER”. Devido a esta opção, contudo, a União passou a criar problemas à transferência de recursos para o custeio das atividades de assistência técnica extensão rural.

Para resolver o problema que seria meramente formal (isto é, a continuidade dos repasses exigiria a existência de uma “EMATER”), os mesmos associados da ASCAR criaram **outra associação denominada “EMATER”**, mais precisamente a **Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER – RS em 14/03/1977** (estatuto anexo), mantendo a estrutura da ASCAR-RS.

A EMATER é apenas a “forma jurídica” para a ASCAR manter convênios com os entes públicos, para repassá-los à ASCAR, que possui a estrutura física e pessoal à execução. E tanto isto é verdade que ambas atuam em conjunto desde 1980, consoante **Protocolo de Administração Conjunta** que assim dispôs:

#### PROTOCOLO

O Conselho Técnico Administrativo da Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER / RS e Junta Administrativa da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR, usando das atribuições que lhe são conferidas pelos respectivos Estatutos Sociais e,

Considerando que, enquanto funcionaram a Comissão de Liquidação e o Liquidante no processo de incorporação da ASCAR à EMATER / RS, ora cessado em virtude da resolução tomada na reunião extraordinária da Junta Administrativa da ASCAR, as duas entidades subordinaram os trabalhos realizados em comum, ao Protocolo que firmaram em 20/12/1977;

Considerando que, ante a nova situação criada, o referido Protocolo ficou tacitamente revogado, havendo necessidade da sua substituição por outro documento, que venha disciplinar doravante o relacionamento entre as duas entidades;

Considerando a necessidade de salvaguardar os direitos e vantagens de que gozam atualmente as entidades envolvidas na execução do programa de ATER no âmbito do Estado.

#### RESOLVEM:

I – À EMATER / RS incumbe:

- 1) Assumir a responsabilidade das atividades de caráter técnico, no que tange a planejamento, execução, controle, avaliação e divulgação dos programas em andamento e do próximo exercício, assim como o da negociação de novos projetos e programas a serem implantados;
- 2) Executar, sob sua responsabilidade, todas as ações que impliquem em formação de imagem pública, tais como divulgação de tecnologia, de programas, de resultados, assim como relatórios;

3) Repassar à ASCAR todos os recursos materiais, financeiros e humanos necessários a execução dos projetos e programas.

II – À ASCAR incumbe:

1) Por à disposição da EMATER / RS os recursos humanos e materiais indispensáveis à execução das atividades previstas no item 1 deste Protocolo;

2) Atender às despesa com pessoal, encargos sociais e despesas operacionais, usando, para isso, seus recursos orçamentários, constituídos de receitas próprias e outras oriundas da EMATER / RS;

III – À EMATER / RS e à ASCAR, pelos seus órgãos executivos e de forma conjunta, incumbe:

1) Dar cumprimento às atribuições referentes a ambas as Entidades, constantes neste Protocolo.

IV – Ao Conselho Técnico Administrativo da EMATER / RS e à Junta Administrativa da ASCAR, de forma conjunta, incumbe:

1) Fixar a política de ação das duas Entidades;

2) Aprovar os programas anuais e plurianuais, bem como os respectivos orçamentos.

3) Aprovar os respectivos relatórios de atividades;

4) Apreciar os relatórios financeiros, os balanços e as prestações de contas, após o pronunciamento dos respectivos órgãos competentes;

5) As demais atribuições constantes dos respectivos Estatutos, continuam da competência exclusiva de cada colegiado.

Após, conforme comprova a Ata n. 01 do Conselho Técnico Administrativo da Emater/RS e a Junta Administrativa da ASCAR, passaram a agir conjuntamente:

#### Ata n. 01

Aos quatorze (14) dias do mês de dezembro do ano de mil novecentos e oitenta e um (1981)... o Conselho Técnico Administrativo da Associação Riograndense de Empreendimentos e Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/RS e a Junta Administrativa da Associação Sulina de Crédito rural – ASCAR, **por convocação de seu Presidente comum...** com a presença dos seguintes membros... representante do **Instituto de Colonização e Reforma Agrária...** do **Ministério da Agricultura...** da **Secretaria de Coordenação e Planejamento...** da **Secretaria da Agricultura e do Governo do Estado...** **Diretor Estadual da Legião Brasileira de Assistência...** verificada a existência de quórum, deu por aberto os trabalhos, passando a palavra ao Dr. Lino, que explicou as razões que motivaram a convocação dos dois Colegiados, para realizarem reunião conjunta, dentre as quais o fato de **ambos serem constituídos**, praticamente, **pelas mesmas pessoas** e pela existência de um protocolo de administração conjunta, celebrado pelas duas Associações... Em prosseguimento o Colegiado elegeu os membros do Comitê Deliberativo, ficando assim constituído:

1. Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural;

2. Ministério da Agricultura; e,

3. Secretaria de Coordenação e Planejamento.

Por força destas particularidades é que a análise da origem das receitas que custeiam as atividades e permitem investimentos na ASCAR requer,

necessariamente, análise da EMATER. Ademais, isto é comprovado pelo cotejo das demonstrações financeiras da ASCAR e da EMATER, assim como pelas cópias dos convênios anexos.

## **6. O PRIMEIRO CONFLITO DE INTERESSES: DIREITO À IMUNIDADE**

### **6.1. ORIGEM DO FATO “CONTROVERTIDO”: A SECRETARIA-EXECUTIVA E SUA REMUNERAÇÃO**

Não obstante a União, juntamente com o Estado, Municípios e demais entidades, seja associada da ASCAR, desde **1992** mantém conflito de interesses com a mesma (isto é, a própria União mantém controvérsia com “a União” no que tange a ASCAR) quanto ao direito da Associação de gozar da “imunidade” em relação a contribuições previdenciárias na parcela patronal.

O fundamento fático decorreria da circunstância da ASCAR possuir uma “Secretaria Executiva” remunerada. A criação da secretaria e sua remuneração foram deliberadas pelo Conselho Superior (órgão Deliberativo) da ASCAR em **1970** (isto é, 20 anos antes da União descobrir que haveria uma suposta irregularidade).

Da criação da ASCAR em 1955 até o início dos anos 70, a entidade concretizou seus fins, criando uma grande estrutura física e de pessoal. Em função disso, o **Conselho Superior**, contando na oportunidade com 18 associados, deliberou pela alteração do Estatuto em 1970. A análise da Ata demonstra que, dos 18 associados votantes, 10 eram representantes da União, isto é, ela tinha maioria do Conselho Superior!!!

Noutros termos, a própria União deliberou pela criação da secretaria executiva e pela remuneração dos empregados que nela fossem atuar, com a incumbência de executarem as deliberações do Conselho Superior e Conselho Fiscal. Constou da Ata n. 38 da Assembleia do Conselho Superior da ASCAR:

#### **Ata n. 38**

Aos **vinte e sete (27)** dias do mês **de janeiro** do ano de mil novecentos e setenta **(1970)**... **Ministro da Educação e Cultura**; José Pedro Gonzales, Diretor Estadual do **Ministério da Agricultura no Rio Grande do Sul**, ...

Secretaria da Agricultura..., Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR... Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA, ... Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA... Secretaria da Indústria e Comércio (Ex-Secretaria da Economia)... Secretaria da Saúde... Legião Brasileira de Assistência Social – LBA... Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul... Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul – FARSUL... Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul... Departamento Nacional de Endemias Rurais do Ministério da Saúde... Faculdade de Agronomia e Veterinária da Universidade Federal do Rio Grande do Sul... Faculdade de ciências Econômicas da mesma Universidade... Associação das Cooperativas do Rio Grande do Sul – ASCOOPER, Instituto de Pesquisas e Experimentação Agropecuária do Sul, órgão do Ministério da Agricultura... Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul – FETAG... Depois de amplamente debatido, o projeto, acolhidas as sugestões e emendas aprovadas em plenário, passou a constituir o novo Estatuto cujo teor é o seguinte:... Art. 3º - A finalidade essencial da ASCAR é contribuir para a aceleração do desenvolvimento econômico, cultural e social do meio rural do Estado do Rio Grande do Sul, mediante o planejamento e a execução de atividades de extensão e crédito rural educativo... Capítulo III – Da Organização Geral, da Composição e da Competência Básica dos Órgãos Superiores – Seção I – Da Organização Geral – art. 13 – A Organização Geral da ASCAR compreenderá os seguintes órgãos superiores: I – Órgão normativo-deliberativo: Junta Administrativa e Comitê Deliberativo; II – Órgão executivo: Secretaria Executiva... Art. 14 – A Junta Administrativa, órgão máximo normativo-deliberativo da ASCAR, é composta pelos membros natos, mantenedores e representantes dos membros cooperadores... Art. 15 – A Junta elegerá um Presidente... § 1º - O Presidente da Junta Administrativa será o Presidente da ASCAR... Art. 17 – À Junta Administrativa compete...: III – eleger o Secretário Executivo, bem como destituí-lo... Art. 18 – Ao Presidente da ASCAR compete... Art. 23... §1º Tanto o Secretário Executivo como o Secretário Executivo Adjunto, deverão ter comprovada experiência em Extensão Rural... Art. 24 – À Secretaria Executiva compete, basicamente, planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as atividades dos órgãos executivos da ASCAR e, especificamente: I – cumprir e fazer cumprir as decisões dos órgãos normativos-deliberativos, bem como prestar-lhes o assessoramento necessário... Art. 30 – A ASCAR não distribui lucros, bonificações ou vantagens, de qualquer natureza, aos seus membros, não concedendo, sob fundamento algum, remuneração, gratificação ou pró-labore aos representantes dos órgãos normativos-deliberativos.

Houve, portanto, nesta oportunidade (1970), a criação de uma “Secretaria Executiva” (órgão “executivo”), a quem competia executar as atividades definidas pelos órgãos normativo-deliberativos, a saber, a Junta Administrativa que poderia eleger e destituir os integrantes dessa Secretaria Executiva e o Comitê Deliberativo. Foi decisão tomada por maioria dos representantes da União, destinada a contratar empregados para executarem funções gerenciais, executivas, em nome dos associados, dos Diretores (Junta Administrativa e Comitê Deliberativo).

É fundamental atentar que os integrantes da Secretaria-Executiva não têm direito de voto nas deliberações da ASCAR, o que confirma serem meros executores das ordens recebidas, e, paralelamente, não podem ser considerados “diretores estatutários”.

Em outros termos, 22 anos após tomar a decisão de criar uma Secretaria Executiva, composta por empregados remunerados para prestar atividade profissional em tempo integral na ASCAR, a própria União aduziu que isto seria uma irregularidade apta a impedir o gozo da imunidade, no que tange as contribuições previdenciárias (especificamente quanto à quota patronal).

**Assim, para fins de compreender este “conflito de interesses”, veremos em que consiste a imunidade, qual foi o tratamento dado pela legislação infraconstitucional à imunidade, para então cotejar com os fatos da situação concreta, como meio de demonstrar o equívoco na análise do INSS à época.**

## **6.2. O QUE É IMUNIDADE? QUAL A RAZÃO DA EXISTÊNCIA DE TAL REGRA?**

Para cumprir com seu fim social, viabilizando funções e os serviços públicos (sentido amplo) necessários ao bem comum, a Constituição previu o direito dos entes da federação de estabelecerem tributos (isto é, publicarem leis prevendo as hipóteses em que a população seria obrigada a contribuir com o custeio dos serviços públicos), assim como exigi-los. Isto é, a coletividade decide democraticamente o que incumbe ao Poder Público, e, paralelamente, como este terá receitas aptas a viabilizar tais atividades. A partir da definição de como obterá ingressos de receitas e, conseqüentemente, os gastos que poderá ter.

Os Estados (grupo organizado de pessoas) surgiram tendo por fim primeiro a segurança, a definição do governo (quem tem, como e de que forma exerce o poder viabilizando a paz, a segurança...). Porém, as necessidades humanas são muitas, e, conforme a sociedade foi evoluindo, gerando novos anseios à continuidade dessa vida conjunta, advieram as “necessidades públicas secundárias ou relativas”, como a educação, a saúde, a assistência social, a seguridade social, transportes, etc.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> VILLEGAS, Héctor Belisario. *Curso de finanzas, derecho financeiro y tributario*. 9ª ed. 2ª reimpressão. Buenos Aires: Astrea, 2009, p. 2 – 6.

A evolução mundial trouxe consigo (ou mesmo dela decorre) a do homem, da sociedade, de seus anseios, pois seu comportamento em função do conhecimento adquirido conduz, necessariamente, a mudanças de conduta e de suas expectativas.<sup>51</sup> A evolução conduz, junto com o conhecimento – paradigma científico –, a busca de uma vida decente – paradigma social.<sup>52</sup>

Las necesidades públicas son sentidas por los dirigentes de la organización o, mejor dicho, por los órganos con función decisoria de la organización estatal. No hay en ello ninguna asimilación forzada de fenómenos políticos con fenómenos psicológicos, sino simplemente una deducción lógica de las premisas.<sup>53</sup>

No Brasil, há regras constitucionais que preveem que isso ocorrerá não somente pela participação no Poder Legislativo (objeto primeiro do princípio democrático), mas também com a participação da população nos colegiados de órgãos públicos que tratam de questões de natureza de interesse profissional ou previdenciária (art. 10 da CRFB):

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

A Constituição reiterou isso ao tratar da Assistência Social:

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:

**VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.**

**Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:**

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO, POR MEIO DE ORGANIZAÇÕES REPRESENTATIVAS, NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS E NO CONTROLE DAS AÇÕES EM TODOS OS NÍVEIS.

<sup>51</sup> SANTOS, Boaventura Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 36.

<sup>52</sup> Idem, p 60.

<sup>53</sup> JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*. 3ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996, p. 46.

Cientes desses anseios da população, os Constituintes de 1988 definiram objetivamente a competência concorrente à viabilização dos serviços públicos de assistencial social, por exemplo, verbis:

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

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

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

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

**A Constituição também definiu matérias que seriam objeto de legislação federal e estadual:**

**Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:**

**VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;**

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Dispôs especificamente obrigações que o Poder Público deveria adimplir para com a sociedade, as necessidades públicas secundárias que devem ser garantidas

à população, consoante as decisões desta na definição da Constituição de 1988 (art. 1º, par. único, da CRFB):<sup>54</sup>

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

**IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.**

**Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:**

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

**Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e RURAIS, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:**

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

**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 - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

<sup>54</sup> Art. 1º **A República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, **constitui-se em Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos:

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.**

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

É fato público e notório que o Poder Público não tem condições físicas, pessoal e financeira de viabilizar todos estes serviços, precisando do auxílio da iniciativa privada. Consequentemente, quando esta for realizar algo que seria da competência do Poder Público, ou, ainda, outro ente executar determinada atividade, não haveria qualquer razão lógica, fática ou jurídica, para onerar tal atividade mediante tributação.

Como mecanismo de impedir a tributação, a própria Constituição previu regras de “imunidade”, isto é, regra constitucional (dispositivo que consta do texto da Constituição pátria), destinada a reger o poder conferido aos legisladores ordinários proibindo-os de instituir e exigir determinado(s) tributo(s) diante de uma situação fática. Consequentemente, difere da isenção, pois esta é um direito do legislador ordinário tributar ou não determinada pessoa ou fato. Na imunidade o legislador ordinário não tem o direito de decidir. Na realidade ele é proibido de querer tributar.

A Constituição estabeleceu a “imunidade” das entidades beneficentes de assistência social, nos seguintes termos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - instituir impostos sobre:

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

§ 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

Ou seja, a Constituição previu que a União, Estado e Municípios deveriam viabilizar à população uma série de necessidades públicas secundárias que seriam viabilizadas pela atividade de "assistência social". E, como o Estado não tem condições de prestar serviços a todos, ou, ainda, quando a iniciativa privada o faz com maior eficiência, previu que tais atividades não seriam tributadas, seja por impostos, seja por contribuições destinadas ao custeio da seguridade social, da saúde, da educação e da assistência social.

Com isto haverá redução das despesas públicas com o custeio dos serviços públicos que os entes têm a obrigação de viabilizar, e, ainda, atendendo as condições das pessoas em questão, pois sem possuir finalidade econômica (isto é, não age para auferir um resultado positivo e distribuí-lo aos associados ou fundadores – associações ou fundações), visam concretizar interesses públicos e serviços públicos que todos os entes devem prestar.

Vimos que, calcados nas regras do Decreto-Lei 200/67 e na Lei 4.320/64 a União, o Estado e os Municípios custeiam as atividades da ASCAR, consoante o princípio da descentralização, em prol do desenvolvimento econômico-social do país, até mesmo em função da maior eficiência e economia de custeio. A Constituição de 1988, por sua vez, previu isso em sede constitucional, nos seguintes termos:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como A ENTIDADES BENEFICENTES E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Corroborando com tais afirmações, Aliomar Baleeiro leciona:

**O Prof. Geraldo Ataliba me convocou para tratar de um tema nada ameno, extremamente enfadonho, que é esse da imunidade e da isenção. A única defesa que tenho é que quase todos os temas de Direito Tributário são, igualmente, enfadonhos, secos, ásperos. A primeira idéia que eu procuraria lembrar aos colegas é que, naquela fase dos pioneiros, ninguém distinguia entre imunidade e isenção. Um ou outro constitucionalista, por influência dos Estados Unidos da América, falava da “reciprocal immunity between Union, States and local bodies”. Foi exatamente o começo do interesse dos juristas brasileiros pelo Direito Financeiro que fez com que essas duas noções ficassem claras e, de então por diante, os nossos tribunais não chamassem isenção o que era imunidade, e vice-versa.**

... De um modo geral o próprio legislador reconhece que pode haver dificuldades na delimitação das fronteiras, da imunidade e da isenção, porque todas elas, as imunidades, são limitações constitucionais ao poder de tributar, por outras palavras. É outra expressão que aparece na doutrina americana, sobretudo com Thomas Cooley “Constitutional Limitations and Tax Power”, e que hoje já está fixada no contexto constitucional nacional. No art. 18, todos sabem que existe um dispositivo determinado que a lei complementar, aquela que depende da maioria absoluta dos deputados e dos senadores, poderá definir, completar e tratar das limitações constitucionais ao poder de tributar. Toda imunidade é uma limitação constitucional ao poder de tributar, embora a recíproca não seja verdadeira.

**Assim, de partida, por método, convém logo ter no espírito esses dois conceitos constitucionais: a imunidade como uma exclusão da competência de tributar. Uma exclusão só pode ser proveniente da Constituição, pois é esta quem dá uma competência, e uma Constituição nada mais é do que um feixe de competências. Tirando a linha geral de estrutura do Estado e tirando os direitos e garantias, uma Constituição é um enorme feixe de quem é que pode e quem é que não pode, o que cada um pode.**

Então, a exclusão da competência tributária só pode ser feita pela Constituição. Imunidade e regra constitucional, são indissociáveis. Só pode haver, de imunidade aquela que a Constituição estabelece, excluindo a possibilidade de se decretar um imposto sobre determinada pessoa ou coisa, ou sobre determinada atividade, ou sobre essas três coisas, ou duas nelas reunidas.

Já a isenção não tem tamanha regalia nem tamanha importância. Não tem fulcro constitucional, competência constitucional; basta a lei ordinária.

... A possibilidade de tributar uma pessoa jurídica de direito público pela outra, ilimitadamente, sobretudo baseando-se apenas nos critérios jurídicos, sem observar a realidade econômica, é destruir o próprio regime...

... Que é imunidade recíproca, por aquelas velhas razões presas ao histórico acórdão *Mc Culloch v. Maryland*? Por que ela foi instituída? Para preservar os serviços ou patrimônios de uma pessoa de direito público, contra uma tributação ameaçadora de outra pessoa...

**Foi a Constituição de 1946, também, que introduziu a imunidade dos partidos políticos, e das instituições assistenciais e educacionais. Os motivos são óbvios.<sup>55</sup>**

---

<sup>55</sup> BALEEIRO, Aliomar. Imunidade e isenções tributárias. *Revista de Direito Tributário*, ano 1 n. 1. São Paulo: RT, julho/setembro 1977, p. 67 a 100.

Na obra *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, o autor leciona que o intuito é garantir que as instituições exercitem seus objetivos de interesse público, centrando seus esforços na execução da assistência social, evitando que seu patrimônio, suas receitas sejam suprimidas e, desta maneira, tenham suas atividades restringidas:

A imunidade, para alcançar os efeitos de preservação, proteção e estímulo inspiradores do constituinte, pelo fato de serem os fins das instituições beneficiadas também atribuições, interesses e deveres do Estado, deve abranger os impostos que, por seus efeitos econômicos, segundo as circunstâncias, desfalcarem o patrimônio, diminuiriam a eficácia dos serviços ou a integral aplicação das rendas aos objetivos específicos daquelas entidades presumidamente desinteressadas, por sua própria natureza.<sup>56</sup>

Por tais razões que Marco Aurélio Greco leciona que a imunidade fixa regra de proibição de tributar em função da atividade exercida. É a forma de conferir um tratamento justo, adequado, razoável a quem exerce atividade em prol do público, prestando serviços que competiriam aos entes da federação. Daí o fato do legislador constitucional ter proibido tanto que a União, os Estados ou Municípios, no exercício de suas competências tributárias, tentassem impor contribuições previdenciárias sobre pessoas que, sem finalidade econômica, exercem a atividade de assistência social.<sup>57</sup>

José Souto Maior Borges leciona que, em razão destas regras constitucionais de imunidade, o direito da União, Estados ou Municípios de exigir a contribuição previdenciária “já nasce limitado”.<sup>58</sup>

Humberto Ávila leciona que as regras de imunidade limitam “a repartição de competência”, daí que não constituem uma subtração de competência (direito de tributar ou não), pois a própria Constituição já determina, de plano, que a competência tributária dos entes não alcança determinadas pessoas, fatos e situações. Em outros termos, a competência da União já nasce sem poder abranger as instituições beneficentes de assistência social.<sup>59</sup>

A análise sistemática do ordenamento demonstra que a Constituição de 1988 reiterou o entendimento de que as entidades beneficentes de assistência social não

---

<sup>56</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 313.

<sup>57</sup> GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições (uma figura sui generis)*. São Paulo: Dialética, 2000, p. 225.

<sup>58</sup> BORGES, José Souto Maior. *Teoria Geral da Isenção Tributária*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 217.

<sup>59</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 81.

seriam objeto de tributação, fixando proibição de legislar instituindo e exigindo contribuições previdenciárias de tais pessoas por força do art. 195, par. 7º, da CRFB, tanto porque exercem atividade que competiria ao Poder Público, quanto porque não agem com finalidade econômica, ensejando tratamento distinto a teor do art. 5º e 150, II, da Constituição. Esta é lição de Wagner Balera quando leciona:

Atualmente, no contexto brasileiro, a assistência privada vem sendo exercida por associações constitucionalizadas, pois, de forma discreta, a Constituição Federal de 1988 reserva a essas entidades papel importante na realização da Seguridade Social. O § 7º do artigo 195 da Constituição Federal imuniza as entidades beneficentes de assistência social (privadas) das contribuições sociais, visto que elas não necessitam contribuir para algo que ajudam a realizar.<sup>60</sup>

Compreendida a natureza da “imunidade”, assim como as premissas fáticas que a ensejam, cumpre analisar especificamente os requisitos constitucionais e a sua regulamentação (Legislação Complementar) e exercício (Lei Ordinária).

### **6.3. REQUISITOS CONSTITUCIONAIS À IMUNIDADE E SUA REGULAMENTAÇÃO PELO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL**

A Constituição previu no art. 150, IV, “c”, e no art. 195, §7º, a imunidade das entidades (pessoas jurídicas) de “assistência social”, que preenchem os requisitos legais (dentre os quais não possuir finalidade econômica ou lucrativa).<sup>61</sup> Paralelamente, como é uma vedação dirigida à União, Estados e Municípios, a Constituição também dispôs:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

<sup>60</sup> BALERA, Wagner. *Previdência Social Comentada*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 57.

<sup>61</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é **vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:**

VI - **instaurar impostos sobre:**

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das **instituições** de educação e **de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;**

§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas “b” e “c”, compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

§ 7º - **São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.**

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

O Código Tributário Nacional, recepcionado como “lei complementar” (art. 34, §5º, do ADCT)<sup>62</sup>, disciplinou estes limites constitucionais ao Poder de Tributar às entidades que a Constituição “proibiu” a tributação, nos seguintes termos:

Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, **RESSALVADAS AS LIMITAÇÕES CONTIDAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, **E OBSERVADO O DISPOSTO NESTA LEI.**

**Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:**

**IV - cobrar imposto sobre:**

**c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo;**

**Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:**

**I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;**

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

§ 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do artigo 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.

§ 2º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do artigo 9º são exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.

De forma expressa, o CTN dispôs que o direito ao exercício da “competência tributária” é limitado diretamente pela própria Constituição e pelas regras que ele fixa para discipliná-la (art. 6º). No artigo 9º, novamente de forma expressa, dispôs que os limites ao gozo da imunidade são aqueles disciplinados pelo art. 14 (isto é, pela

<sup>62</sup> Art. 34. O sistema tributário nacional entrará em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição, mantido, até então, o da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, e pelas posteriores.

§ 3º - Promulgada a Constituição, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar as leis necessárias à aplicação do sistema tributário nacional nela previsto.

§ 4º - As leis editadas nos termos do parágrafo anterior produzirão efeitos a partir da entrada em vigor do sistema tributário nacional previsto na Constituição.

§ 5º - Vigente o novo sistema tributário nacional, fica assegurada a aplicação da legislação anterior, no que não seja incompatível com ele e com a legislação referida nos §3º e § 4º.

Seção II, do Capítulo II, referente a Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar) do Título II (Competência Tributária), do Livro Primeiro (Sistema Tributário Nacional) do CTN, dentre as quais a obrigação de aplicar seus recursos para fins de manter seus objetivos institucionais.

O CTN dispôs sobre “normas gerais de direito tributário” (tal como previsto no art. 146, III, da CRFB), dispondo:

Art. 110. A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias.

Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

II - outorga de isenção;

Art. 112. A lei tributária que define infrações, ou lhe comina penalidades, interpreta-se da maneira mais favorável ao acusado, em caso de dúvida quanto:

I - à capitulação legal do fato;

II - à natureza ou às circunstâncias materiais do fato, ou à natureza ou extensão dos seus efeitos;

III - à autoria, imputabilidade, ou punibilidade;

Isto significa que a análise das disposições tributárias deve atentar para os conceitos, princípios, de direito privado, e, logicamente, público, na interpretação das situações fáticas e, quando a Constituição tiver utilizado este conceito estabelecido previamente à Constituição e, portanto, por ela adotado para fins de limitar o exercício do direito de tributar, aí a Lei Complementar proíbe o legislador ordinário de alterar o conceito utilizado pela Constituição para conceder ou restringir um direito, como, por exemplo, a vedação do direito de instituir e exigir tributos das entidades beneficentes de saúde, educação e assistência social (art. 110 do CTN).

O artigo 111 do CTN determina que a legislação deverá ser interpretada, sem reduções, nem ampliações, e, o artigo 112 dispõe que, havendo dúvida na análise dos fatos quanto aos efeitos jurídicos (valoração fática), a interpretação da legislação deverá ser a mais favorável ao contribuinte, até porque este é um direito fundamental.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Convenção Americana De Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), que trata de direitos humanos, dispôs:  
Artigo 8 – Garantias Judiciais

Pelo artigo 109 do CTN a legislação também não poderia alterar a definição utilizada para fins de dispor em que consiste “remuneração”, “diretor”, etc.<sup>64</sup>

No caso concreto, a legislação não poderia e nem alterou a definição de entidade sem fins econômicos, destinadas a saúde, educação e assistência social utilizadas pela Constituição para limitar o exercício do poder de instituir e exigir contribuições previdenciárias pela União. Tampouco alterou a definição legal do que é “diretor”.

Como a legislação tributária também não alterou tais definições civis, está adstrita a observar a legislação existente (arts. 37, caput, 150, I, da CRFB e art. da 108 do CTN)<sup>65</sup>. Assim, diante de uma entidade de assistência social, sem finalidade econômica, lucrativa, deverá se verificar se ela preenche os requisitos “legais” (assim definidos pela própria Constituição – em uma interpretação sistemática e observando que a regra constitucional proibitiva é destinada ao “legislador ordinário”), quais sejam:

- a) Não distribua qualquer parcela de seu patrimônio ou renda;
- b) Aplicar os recursos na manutenção de seus objetivos sociais no país;  
e,
- c) Manter escrituração de suas receitas e despesas em livros que observem as formalidades à fiscalização.

O intuito, portanto, era evitar a criação de uma pessoa jurídica, sem finalidade econômica, que acabe abusando do direito para viabilizar, de forma ilícita, ilegítima, a distribuição de resultados positivos através da remuneração de sua diretoria, isto é, seus “administradores”, conselheiros, associados. Caso descumprisse esses requisitos, ensejaria a “suspensão” do direito à imunidade (art. 14, §1º, do CTN).

---

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, **na apuração de qualquer acusação** penal formulada contra ela, ou na **determinação de seus direitos e obrigações** de caráter civil, trabalhista, **fiscal ou de qualquer outra natureza**.

2. **Toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência**, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa...

<sup>64</sup> Art. 109. Os princípios gerais de direito privado utilizam-se para pesquisa da definição, do conteúdo e do alcance de seus institutos, conceitos e formas, mas não para definição dos respectivos efeitos tributários.

<sup>65</sup> Art. 108. Na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária utilizará sucessivamente, na ordem indicada:

## 6.4. A LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

A União exerceu o poder tributar, legislando sobre impostos e contribuições. Como a questão se tornou controvertida em 1992, centraremos nossa análise na legislação então vigente, assim como àquela que lhe sucedeu.

Quando sobreveio o Código Tributário Nacional em 1966, ele manteve a orientação já dada pela Lei 91/1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública de pessoas jurídicas, a se ver:

Art 1º As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no paiz com o fim exclusivo de servir desinteressadamente á collectividade podem ser declaradas de utilidade publica, provados os seguintes requisitos:

- a) que adquiriram personalidade juridica;
- b) que estão em effectivo funcionamento e servem desinteressadamente á collectividade;
- c) que o cargos de sua directoria não são remunerados.<sup>66</sup>

O Decreto-Lei n. 5.844/43, dispondo sobre imposto de renda, já vedava a distribuição de resultados e remuneração de diretorias para fins de disciplinar, na época, o direito a “isenção” de imposto de renda nos seguintes termos:

Art. 28 Estão isentas do imposto de renda:

- a) as sociedades e fundações de caráter beneficente, filantrópico, caritativo, religioso, educativo, cultural, instrutivo, científico, artístico, literário, recreativo e esportivo;
- b) as associações e sindicatos que tenham por objeto cuidar dos interesses, de seus associados;

**Parágrafo único. Cessará a isenção:**

**a) quando as fundações, sociedades e associações referidas nas alíneas a e b deste artigo remunerarem suas diretorias ou distribuírem lucros sob qualquer forma;**

Art. 29. As isenções de que trata o artigo anterior serão reconhecidas mediante requerimento das interessadas, provando:

- a) personalidade jurídica;
- b) finalidade;
- c) natureza das atividades;
- d) caráter dos recursos e condições em que são obtidos;
- e) aplicação integral dos lucros na manutenção e desenvolvimento dos objetivos sociais.

<sup>66</sup>

Em 1977 a Lei 6.639 alterou a redação dessa alínea nos seguintes termos:  
c) que os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos não são remunerados.

A Lei 4.506/64, por sua vez, dispôs no mesmo sentido:

Art. 30. As sociedades, associações e fundações referidas nas letras a e b do art. 28 do Decreto-lei nº 5.844, de 23 de setembro de 1943, gozarão de isenção do imposto de renda, desde que:

- I - Não remunerem os seus dirigentes e não distribuam lucros, a qualquer título;
- II - Apliquem integralmente os seus recursos na manutenção e desenvolvimento, dos objetivos sociais;
- III - Mantenham escrituração das suas receitas e despesas em livros revestidos das formalidades que assegurem a respectiva exatidão;
- IV - Prestem à administração do imposto as informações determinadas pela lei e recolham os tributos arrecadados sobre os rendimentos por elas pagos.

Orientando a fiscalização, o Secretário da Receita Federal expediu a Instrução Normativa n. 02/69 (Consolidando as normas administrativas complementares ou interpretativas da legislação do Imposto sobre a Renda), nos seguintes termos:

129. Os Delegados da Receita Federal, ao comunicar ao interessado o reconhecimento da isenção do Imposto de Renda, esclarecerão, tendo em vista o disposto nos artigos 30, 31 e 33 da Lei n. 4.506, de 30.11.64, que;

a) o benefício cessará se:

- a.1) as entidades beneficiadas remuneraram os seus dirigentes;
- a.2) distribuírem lucro a qualquer título;
- a.3) não aplicarem integralmente os seus recursos na manutenção e desenvolvimento dos seus objetivos sociais.

130. O administrador, a que se referem os artigos 64, letra "i", e 177 do Regulamento do Imposto de Renda aprovado pelo Decreto 58.400, de 10.5.66, é a pessoa que pratica, com habitualidade, atos privativos de gerência ou administração de negócios da empresa, e o faz por delegação ou designação de assembleia, de diretoria ou de diretor.

131. São excluídos da conceituação do inciso anterior, os empregados que trabalham com exclusividade, permanente para uma empresa, subordinados hierárquica ou juridicamente e, como meros prepostos ou procuradores, mediante outorga de instrumento e mandato, exerçam essa função cumulativamente com as de seus cargos efetivos e percebam remuneração ou salário constante do respectivo contrato de trabalho, provado com a Carteira Profissional.

A Lei 9.532/97 reiterou a vedação:

Art. 12. Para efeito do disposto no art. 150, inciso VI, alínea "c", da Constituição, considera-se imune a instituição de educação ou de assistência social que preste os serviços para os quais houver sido instituída e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem fins lucrativos.

§ 1º Não estão abrangidos pela imunidade os rendimentos e ganhos de capital auferidos em aplicações financeiras de renda fixa ou de renda variável.

§ 2º Para o gozo da imunidade, as instituições a que se refere este artigo, estão obrigadas a atender aos seguintes requisitos:

- a) não remunerar, por qualquer forma, seus dirigentes pelos serviços prestados;
- b) aplicar integralmente seus recursos na manutenção e desenvolvimento dos seus objetivos sociais;
- c) manter escrituração completa de suas receitas e despesas em livros revestidos das formalidades que assegurem a respectiva exatidão;
- d) conservar em boa ordem, pelo prazo de cinco anos, contado da data da emissão, os documentos que comprovem a origem de suas receitas e a efetivação de suas despesas, bem assim a realização de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial;
- e) apresentar, anualmente, Declaração de Rendimentos, em conformidade com o disposto em ato da Secretaria da Receita Federal;
- f) recolher os tributos retidos sobre os rendimentos por elas pagos ou creditados e a contribuição para a seguridade social relativa aos empregados, bem assim cumprir as obrigações acessórias daí decorrentes;
- g) assegurar a destinação de seu patrimônio a outra instituição que atenda às condições para gozo da imunidade, no caso de incorporação, fusão, cisão ou de encerramento de suas atividades, ou a órgão público;
- h) outros requisitos, estabelecidos em lei específica, relacionados com o funcionamento das entidades a que se refere este artigo.

§ 3º Considera-se entidade sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais.

O Parecer Normativo do Coordenador do Sistema de Tributação – CST n.

71/1973 segue a mesma linha de interpretação:

3. Perquire-se a aplicação da imunidade tributária, dispensada às instituições de educação pelo art. 19. , III, "c" da Constituição Federal, estaria prejudicada ou poderia ser suspensa sob a alegação de descumprimento, no caso de a entidade remunerar administrador ou dirigente pela prestação de serviços ou pela execução de trabalho.

4. Cumpre notar, preliminarmente, que todas as imunidades tributárias contempladas pela Constituição Federal são informadas por certos princípios que justificam sua concessão. No caso em questão, imunidade de instituição de educação, o favor tem como suporte basilar o fato de que a educação - Atribuição, Interesse e dever dos Poderes Públicos - é proporcionada por entidades privadas, em tarefa auxiliar de profundo significado social.

5. O legislador constituinte, todavia, atento à preservação dos princípios orientadores dessa imunidade, condicionou o seu gozo ao cumprimento dos requisitos determinados na lei. Tais requisitos, imprescindíveis ao aproveitamento da imunidade, são os constantes do § 1º do art. 9º e do art. 14. e parágrafos do Código Tributário Nacional supracitados, e revelam, de modo insofismável, que a instituição mantenedora, fundadores e participantes devem demonstrar, inequivocamente, o desinteresse econômico nos lucros e resultados da entidade educacional.

6. Nada obsta, contudo, que a instituição imune remunere os serviços necessários à sua manutenção, sobrevivência e funcionamento, como os realizados por administradores, professores e funcionários. Esses pagamentos não desfiguram ou prejudicam o gozo da imunidade, visto não serem vedados por lei, mas é de se exigir, rigorosamente, que a remuneração seja paga tão-somente como contraprestação pela realização de serviços ou execução de trabalhos, sem dar margem a se traduzir tal pagamento em distribuição de parcela do patrimônio ou das rendas da instituição.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região já julgou no mesmo sentido:

PREVIDENCIÁRIO. ENTIDADES BENEFICENTES. ISENÇÃO. CANCELAMENTO. 1. É competente o INSS para deferir e cancelar a isenção prevista no artigo 195, § 7º, da Constituição Federal (art.55, § 1º, da Lei nº 8.112/90). 2. A vedação imposta pelo inciso IV do art.55 da Lei nº 8.212/91 não impede que os dirigentes da sociedade mantenedora percebam contraprestação salarial por serem empregados da entidade mantida, na qual, regularmente registrados, exercerem atividades de magistério ou orientação educacional. 3. Apelo e remessa oficial improvidos. (TRF4, AMS 96.04.62886-0, Segunda Turma, Relator João Pedro Gebran Neto, DJ 09/08/2000)

O Supremo Tribunal Federal pacificou no sentido de que a fixação de requisitos, via legislação infraconstitucional, que tornem ineficazes e sem sentido as regras constitucionais, devem ser repudiadas (decisão liminar proferida na ADI 2028), e, como tal, perdem sua efetividade, consoante Eros Roberto Grau.<sup>67</sup>

Isto significa que, ao menos no plano da “imunidade” quanto a impostos, a União veda o pagamento de remuneração aos diretores, assim como a distribuição de resultados, desde 1943, e não considera violação a tal regra o exercício de atividade profissional, a gerência por pessoa sob vínculo de empregado, subordinada aos órgãos diretivos/deliberativos da associação. Frise-se: a IN 02/69 exclui da caracterização de “administrador” os empregados contratados para exercerem funções gerenciais (e nem sequer seria preciso, pois se subordinados, é sinal que não podem, por si só, exercer a “livre iniciativa” – não são efetivos “administradores”).

A União também seguiu esta linha no que tange a contribuição previdenciária, consoante se observa na Lei 3.577/59:

Art. 1º Ficam isentas da taxa de contribuição de previdência aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas como de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebam remuneração.

A Resolução n. 145/71 do Departamento Nacional da Previdência Social do Ministro do Trabalho e da Previdência Social, tratou especificamente das Associações que executam assistência técnica e extensão rural, a se ver (anexo):

Ministério do Trabalho e Previdência Social  
Departamento Nacional da Previdência Social  
Conselho Diretor

<sup>67</sup> GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 175.

### Resolução nº 145/71

O Conselheiro-Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, por unanimidade, tendo o Relator adotado o voto do Conselheiro Revisor.

Considerando a solicitação do Exm<sup>o</sup>. Senhor Ministro da Educação e Cultura, constante no Aviso nº 3 672, de 13 de agosto de 1970;

Considerando que às Associações de Crédito e Assistência Rural, bem como à Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR, órgão central do sistema, o antigo IAPB, por ofício datado de 19 de julho de 1961, concedeu isenção de recolhimento das contribuições relativas à empresa, na conformidade do disposto na Lei nº 3 577, de 4 de julho de 1959.

...

Considerando que, no processo MTPS-103 330/69, a 4<sup>o</sup> Turma do Conselho de Recurso da Previdência Social concedeu isenção de quota patronal à Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural do Estado de Sergipe, tendo o INPS dado cumprimento à decisão, não interpondo recurso para o Conselho Pleno;

Considerando as finalidades das referidas entidades, caracterizadas pela assistência técnica e social gratuitamente prestada ao pequeno e médio lavrador e às suas famílias, inclusive auxiliando-os na habilitação de crédito para a aquisição de pequena maquinaria;

Considerando os pareceres das Assessorias Técnica e Jurídica deste Departamento;

RESOLVE:

1 – Declarar que este Conselho, não obstante o fato de que a decisão final do assunto foge à sua competência, reconhece que, para os efeitos da previdência social, as Associações de Crédito e Assistência Rural são, por suas finalidades, merecedoras de favores da Lei nº 3 577, de Quatro de Julho de 1959.

Na sequência o Decreto-Lei 1.572/77 dispôs:

Art. 1<sup>o</sup> Fica revogada a Lei nº 3.577, de 4 de julho de 1959, que isenta da contribuição de previdência devida aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões unificados no Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos diretores não percebam remuneração.

§ 1<sup>o</sup> A revogação a que se refere este artigo não prejudicará a instituição que tenha sido reconhecida como de utilidade pública pelo Governo Federal até à data da publicação deste Decreto-lei, seja portadora de certificado de entidade de fins filantrópicos com validade por prazo indeterminado e esteja isenta daquela contribuição.

A Lei 8.212/91, em pese as inovações, reiterou o requisito:

Art. 55. Fica isenta das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 desta Lei a entidade beneficente de assistência social que atenda aos seguintes requisitos cumulativamente:

I - seja reconhecida como de utilidade pública federal e estadual ou do Distrito Federal ou municipal;

II - seja portadora do Certificado e do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, renovado a cada três anos;

III - seja portadora do Registro e do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, fornecidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social, renovado a cada três anos;

III - promova, gratuitamente e em caráter exclusivo, a assistência social beneficente a pessoas carentes, em especial a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência;

IV - não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração e não usufruam vantagens ou benefícios a qualquer título;

V - aplique integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais apresentando, anualmente ao órgão do INSS competente, relatório circunstanciado de suas atividades.

Diante de conflitos descabidos, interpretações equivocadas (por não serem sistemáticas, nem prudentes), sobreveio até mesmo a alteração da legislação para afastar dúvidas, consoante as Lei 12.101/09 e pela Lei 12.868/13, que a alterou:

Art. 29. A entidade beneficente certificada na forma do Capítulo II fará jus à isenção do pagamento das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, desde que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - não percebam, seus dirigentes estatutários, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos;

II - aplique suas rendas, seus recursos e eventual superávit integralmente no território nacional, na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais;

III - apresente certidão negativa ou certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;

IV - mantenha escrituração contábil regular que registre as receitas e despesas, bem como a aplicação em gratuidade de forma segregada, em consonância com as normas emanadas do Conselho Federal de Contabilidade;

V - não distribua resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob qualquer forma ou pretexto;

VI - conserve em boa ordem, pelo prazo de 10 (dez) anos, contado da data da emissão, os documentos que comprovem a origem e a aplicação de seus recursos e os relativos a atos ou operações realizados que impliquem modificação da situação patrimonial;

VII - cumpra as obrigações acessórias estabelecidas na legislação tributária;

VIII - apresente as demonstrações contábeis e financeiras devidamente auditadas por auditor independente legalmente habilitado nos Conselhos Regionais de Contabilidade quando a receita bruta anual auferida for superior ao limite fixado pela Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1o A exigência a que se refere o inciso I do caput não impede:

I - a remuneração aos diretores não estatutários que tenham vínculo empregatício;

II - a remuneração aos dirigentes estatutários, desde que recebam remuneração inferior, em seu valor bruto, a 70% (setenta por cento) do limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo federal.

§ 2o A remuneração dos dirigentes estatutários referidos no inciso II do § 1o deverá obedecer às seguintes condições:

I - nenhum dirigente remunerado poderá ser cônjuge ou parente até 3º (terceiro) grau, inclusive afim, de instituidores, sócios, diretores, conselheiros, benfeitores ou equivalentes da instituição de que trata o caput deste artigo; e

II - o total pago a título de remuneração para dirigentes, pelo exercício das atribuições estatutárias, deve ser inferior a 5 (cinco) vezes o valor correspondente ao limite individual estabelecido neste parágrafo.

§ 3º O disposto nos §§ 1º e 2º não impede a remuneração da pessoa do dirigente estatutário ou diretor que, cumulativamente, tenha vínculo estatutário e empregatício, exceto se houver incompatibilidade de jornadas de trabalho.

A análise da legislação ordinária demonstra que o CTN veda a distribuição de resultados (o que exige repasse do resultado positivo, superávit a associado), e, a legislação ordinária (referente a impostos ou contribuições), seguindo a linha da legislação pré-existente ao CTN, também proibia a remuneração de administradores, isto é, dos dirigentes, dos conselheiros das entidades beneficentes de assistência social, exceto se agissem mediante relação de emprego e subordinado aos órgãos diretivos/deliberativos, pois, nesse caso os diretores poderiam ser remunerados (isto é, se um associado também fosse “empregado”). Para resolver conflitos, recentemente a legislação disciplinou a remuneração dos “diretores”, administradores, associados ou não.

Cumpra então analisar o caso concreto lembrando desde já que, inobstante a identidade da regra no que tange a imunidade de “impostos” e “contribuições”, a União, Estado ou Municípios nunca questionaram o direito à imunidade da ASCAR. O conflito surgiu isoladamente quanto a contribuições previdenciárias patronais, por parte da União.

## **6.5. INEXISTÊNCIA DE REMUNERAÇÃO DE DIRETORES E ADMINISTRADORES**

### **6.5.1. NATUREZA TRABALHISTA DA RELAÇÃO DA ASCAR COM OS SECRETÁRIOS-EXECUTIVOS**

As relações mantidas pela ASCAR com os Secretários-Executivos têm natureza “trabalhista”, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT:

Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.

Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

Constituindo relação de trabalho, isso significa que eles eram subordinados aos seus empregadores, executavam as ordens que recebiam e, em contrapartida e sob pena de caracterizar trabalho escravo, tinham direito a receber “salário”.

A prova da natureza jurídica trabalhista da relação da ASCAR com os Secretários Executivos é feita por cópia da carteira de trabalho, cópia de contrato de trabalho, cópia de rescisão de contrato de trabalho e cópia do termo de designação do empregado.

A Carteira de Trabalho é documento público, e, portanto, é vedado à União negar sua fé, negar o fato que ela comprova (art. 19, II, da CRFB).

Além disso, é preciso registrar que os Secretários-Executivos não eram, nunca foram e não são “associados” da ASCAR, até porque esta só possui associados pessoas jurídicas, consoante abordado nos tópicos anteriores, e, se pairar dúvida, Estatuto anexo.

#### **6.5.2. O CÓDIGO CIVIL E AS REGRAS ESTATUTÁRIAS: OS “SECRETÁRIOS” NÃO ERAM “DIRETORES”**

A Lei 3.071/16 (Código Civil) que vigorou até 2002, exigia que o Estatuto de uma associação descrevesse sobre sua administração, nos seguintes termos:

Art. 19. O registro declarará:

II. O modo por que se administra e representa, ativa e passiva, judicial e extrajudicialmente.

O Estatuto da ASCAR aprovado em 1955 tratava do requisito nos seguintes termos (anexo):

#### **CAPÍTULO III DOS ÓRGÃOS DA ASCAR**

Art. 6º - São órgãos da ASCAR:

- a) O Conselho Superior;
- b) A Diretoria.

#### **CAPÍTULO IV DA DIRETORIA**

Art. 12 – Compete a Diretoria planejar, anualmente, o programa social, submetendo-o a aprovação do Conselho Superior.

Art. 13 – Compete também à Diretoria a realização do programa a que se refere o artigo anterior, devendo para tanto, contratar os elementos necessários.

Art. 15 – São atribuições dos membros da Diretoria:

I – Ao Presidente compete a administração e orientação geral da ASCAR, bem com sua representação em juízo ou fora dele.

Art. 22 – Os cargos de membros do Conselho Superior, assim como os da Diretoria, não são remunerados.

Em razão da deliberação tomada em 1970, o Estatuto da ASCAR passou a contar com as seguintes disposições (Ata n. 38 anexa):

### CAPÍTULO III

#### DA ORGANIZAÇÃO GERAL, DA COMPOSIÇÃO E DA COMPETÊNCIA BÁSICA DOS ÓRGÃOS SUPERIORES

##### SEÇÃO I – Da Organização Geral

Art. 13 – A Organização Geral da ASCAR compreenderá os seguintes órgãos superiores:

I – Órgão normativo-deliberativos: Junta Administrativa e Comitê Deliberativo;

II – Órgão executivo: Secretaria Executiva

Art. 14 – A Junta Administrativa...

§1º O Presidente da Junta Administrativa será o Presidente da ASCAR.

Art. 17 – A Junta Administrativa compete, como órgão normativo, fixar diretrizes e normas de ordem geral necessárias à consecução de sua finalidade, e como órgão deliberativo:

I – Eleger o Presidente e os Vice-Presidentes da Junta;

III – Eleger o Secretário Executivo, bem como destituí-lo;

IV – aprovar programas anuais de trabalho, planos diretores e orçamentos anuais e plurianuais, respeitada a compatibilidade dos programas e planos com a política governamental para o setor rural;

Art. 18 – Ao Presidente da ASCAR compete:

II – representar a ASCAR em juízo ou fora dele;

III – informar os membros da Junta e do Comitê sobre as atividades dos órgãos executivos, especialmente sobre as da Secretaria Executiva;

VI – apresentar relatório anual das atividades da ASCAR, a todos os seus membros;

VII – assinar convênios, acordos, contratos, protocolos e ajustes em nome da ASCAR;

X – movimentar as contas correntes bancárias, conjuntamente com o Secretário-Executivo;

Art. 22 – A Secretaria Executiva, órgão superior de execução, compreende, em sentido amplo, o conjunto de órgãos que planejam, organizam, dirigem, executam e coordenam as atividades da ASCAR.

Art. 23...

§1º - Tanto o Secretário Executivo como o Secretária Executivo Adjunto, deverão ter comprovada experiência em Extensão Rural.

Art. 24 – À Secretaria Executiva compete, basicamente, planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as atividades dos órgãos executivos da ASCAR e, especialmente:

I – cumprir e fazer cumprir as decisões dos órgãos normativos-deliberativos, bem como prestar-lhes o assessoramento necessário...

José Eduardo Sabo Paes leciona sobre os administradores e diretores, nos seguintes termos:

As associações, como todas as pessoas jurídicas, necessitam de órgãos para manifestar sua vontade e exercitar seus poderes. Esses órgãos fazem parte da administração da pessoa jurídica e são indispensáveis para a sua existência e o seu funcionamento, devendo estar previstos no registro (art. 46, III) , contidos especialmente no estatuto (art. 54, V e VII).

O modo de constituição dos órgãos deliberativos deverá ser expresso na norma estatutária, bem como a forma de gestão administrativa.

Na administração de uma associação há, em regra, a presença de, pelo menos, três órgãos: a Assembleia Geral, órgão deliberativo responsável pelas deliberações nestas da entidade; a Diretoria Administrativa, responsável pela administração executiva da entidade, e o Conselho Fiscal, responsável pelo controle das contas da entidade.

...

A Diretoria é órgão necessário em todas as associações. Pode ser denominada simplesmente de Diretoria ou Diretoria Administrativa ou Executiva. Apresenta como atribuições obrigatórias e essenciais a administração e a representação da associação, tanto ativa como passivamente, tanto judicial como extra-judicialmente (art. 46, III, do CC).<sup>68</sup>

A Administração, a Diretoria, são órgãos que manifestam a vontade da pessoa jurídica, que exercitam os poderes da mesma, que têm poderes de representação, ativa e passiva, da entidade, quem determina o que deve ser feito, o que possui o direito, o poder e o dever de ordenar o que deve ser feito pelos empregados, o que abrange os “Secretários Executivos”. A análise cautelosa demonstra que os Secretários Executivos eram empregados, prepostos da espécie “gerente” (consoante dispõem os arts. 1169, 1170, 1172 e ss. do Código Civil Brasileiro).

Por esta razão que eram escolhidos dentre profissionais com conhecimentos técnico-científicos em assistência técnica e extensão rural, a fim de viabilizarem a coordenação das atividades sociais, consoante às determinações da Junta Administrativa e do Conselho Superior da ASCAR.

---

<sup>68</sup> PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. 6ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p. 159 – 160.

A Administração, a Direção, era competência da Junta Administrativa. E tanto é verdade que os Secretários-Executivos nunca tiveram direito de voto, nunca puderam exercer um direito “estatutário”, e, conseqüentemente, não podem ser considerados “diretores” estatutários.

Como os Secretários-Executivos exerciam suas funções com habitualidade, isto é, em caráter profissional, subordinados as ordens da Junta Administrativa e Conselho Superior, tinham o direito humano fundamental de receberem remuneração, até mesmo para não caracterizar trabalho escravo.<sup>69</sup>

### 6.5.3. PREVISÃO ESTATUTÁRIA DE NÃO REMUNERAÇÃO

Corroborando com tais afirmações o Estatuto da ASCAR, aprovado em 1970 quando criada a Secretaria Executiva, é expresso no sentido de não remunerar associados, administradores, diretoria, a se ver:

Art. 1º - A Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural, também denominada pela sigla ASCAR, fundada em Porto Alegre, aos 02 de junho de 1955, é uma associação de assistência social rural, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, que reger-se-á pelo presente estatuto e terá sede e foro na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, na rua Botafogo, n.º 1.051, Bairro Menino Deus, cabendo-lhe colaborar para a promoção e execução da extensão rural no âmbito estadual.

Art. 30 – A ASCAR não distribui lucros, bonificações ou vantagens, de qualquer natureza, aos seus membros, não concedendo, sob fundamento algum, remuneração, gratificação, ou pro-labore aos representantes dos órgãos normativos-deliberativos”.

Enfim, o Estatuto é claro no sentido de que a Associação não visa e não realizará distribuição de resultados, não tem finalidade lucrativa, não distribuirá “lucros, bonificações ou vantagens” aos associados, assim como não remunerará sua diretoria.

---

<sup>69</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe:

Artigo XXIII

1. Todo o homem tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.

2. Todo o homem, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.

3. **Todo o homem que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como a sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.**

4. Todo o homem tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

## 6.6. ANÁLISE DO CASO CONCRETO: A CONCLUSÃO POSSÍVEL

O INSS concluiu à época, ainda que sem realizar uma efetiva análise das provas e do direito, e, ainda, permitir o exercício do direito de defesa, que a ASCAR remuneraria os diretores, os quais não seriam empregados – Relatório e Ofício informando a “revogação” anexos, nos seguintes termos:

“Considerando:

1 – O inciso VIII, do art. 30, do Decreto 612 de 211092, Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social:

“Art. 30. Fica isenta das contribuições de que tratam os arts. 25, 26 e 28 a entidade beneficente de assistência social que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

VIII – não percebam remuneração, vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores, benfeitores ou equivalentes.

...

Concluimos que:

a) A Secretaria Executiva é de fato uma diretoria executiva, cujos titulares estão sujeitos às disposições estatutárias da entidade e não à legislação trabalhista, percebendo ainda, estes mesmos titulares, valores a título de remuneração, conforme itens 5, 6 e 7 deste;

b) a entidade deixou de cumprir com um dos requisitos operacionais referentes à isenção de entidades filantrópicas, qual seja o de não remunerar seus diretores ou equivalentes sob qualquer forma ou título, conforme os itens 1 e 2 deste, motivando assim nossa sugestão à Gerência Regional para que fosse procedido ao cancelamento pleno da isenção da ASCAR, desde 1991, em consonância com os itens 3 e 4 deste relatório.

Porto alegre, 4 de novembro de 1992.”

A análise do caso concreto, notadamente, a afirmação da fiscalização de que não estariam sujeitos à legislação trabalhista é inconcebível pela mera análise das carteiras de trabalho (que são documentos públicos, dotados de fé-pública, que não pode ser negada pela União – art. 19, II, da CRFB), assim como dos contratos de trabalho, ou, ainda, análise dos requisitos da legislação trabalhista à caracterização de uma relação de emprego: habitualidade, subordinação, onerosidade, pessoalidade e hierarquia (art.3, da CLT).

Disposições estatutárias sobre incumbências da Secretaria Executiva não afasta a natureza da relação da ASCAR com os empregados contratados a desempenhar tais funções, com habitualidade, subordinação e direito a remuneração.

A outra alegação é que a conduta em questão afrontaria o art. 30, VIII, do Decreto n. 612, de 21/10/1992, que proibia a remuneração de diretores como requisito indispensável ao gozo da imunidade.

Apesar de ser uma “regra” ou, em outros termos, um “dispositivo legal” distinto, a “norma jurídica” dela decorrente (a conclusão, a ordem de conduta, o que o destinatário da lei compreende ao interpretá-la) é idêntica àquela existente: a) na própria legislação referente à isenção/imunidade de contribuições previdenciárias desde 1959 (art. 1º da Lei 3.577/59<sup>70</sup> e na Resolução n. 145/71 do Departamento Nacional da Previdência Social do Ministro do Trabalho e da Previdência Social); b) na legislação que tratava da concessão de Certificado de Entidade Filantrópica – posteriormente Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (art. 2º, “b”, do Decreto 1.117/62<sup>71</sup>); c) no art. 1º, “c”, da Lei 91/35, que dispõe sobre os requisitos à declaração de utilidade pública; d) nos artigos 28, “a”, par. único, “a”, do Decreto-Lei 5.844/43 e art. 30, I, da Lei 4.506/64, referentes à isenção/imunidade em relação ao imposto de renda.

É por essas razões que mesmo diante da remuneração dos secretários executivos a ASCAR sempre gozou do direito à imunidade das contribuições previdenciárias (desde quando a exigência da contribuição foi criada, e, paralelamente, o direito a isenção), assim como foi declarada de utilidade pública federal, estadual e municipal, e, ainda, sempre gozou do direito a imunidade de impostos federais, estaduais e municipais.

Certamente se a ASCAR remunerasse “diretores”, no mínimo a Receita Federal teria suspenso seu direito a imunidade de impostos, o Ministério da Justiça cassaria sua declaração de utilidade pública, o Conselho Nacional de Serviço Social nunca teria lhe concedido certificado de entidade filantrópica, nem renovaria seu CEBAS.

---

<sup>70</sup> Art. 1º **Ficam isentas da taxa de contribuição de previdência** aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões **as entidades de fins filantrópicos reconhecidas como de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebam remuneração.**

<sup>71</sup> **Art. 1º** Compete ao Conselho Nacional de Serviço Social, certificar a condição de entidade filantrópica para servir de prova no Instituto de Previdência a que estiver sujeita a Instituição beneficiária da isenção, prevista na Lei nº 3.577, de 4 de julho de 1959.

Parágrafo único. Cabe ao mesmo Conselho o julgamento dos títulos necessários à declaração de Utilidade Pública.

**Art. 2º São entidades filantrópicas**, para os efeitos deste decreto, **as Instituições que:**

b) **que os diretores**, sócios ou irmãos, **não percebam remuneração** e não usufruam vantagens ou benefícios, sob qualquer título;

E mesmo que desconsiderássemos isto para fins exclusivos de argumentação, a análise da situação concreta demonstra que impor tal restrição, pela simples remuneração de secretário executivo, que exerce funções de preposto, de gerente da ASCAR, para fins de coordenação das atividades das centenas e centenas de empregados e atividades em todo o Estado do Rio Grande do Sul, demonstra inequívoca afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que devem nortear os atos administrativos, a exemplo do que constou da interpretação do direito à isenção/imunidade pela Receita Federal já na IN 02/69, ou, ainda, no Parecer Normativo do Coordenador do Sistema de Tributação – CST n. 71/1973.

O princípio da proporcionalidade em sentido estrito impõe que o meio de comparação (remunerar tais pessoas), para impor a tributação, não pode anular a intenção do legislador constitucional de proteger e estimular entidades como a ASCAR – isto é, há uma incongruência entre o critério positivo apontado e a finalidade de distinguir entre contribuintes em condições ou não de contribuir com o custeio da seguridade social e de estimular entidades de assistência social. O critério legal, ou, melhor, a sua interpretação assistemática, gera inequívoca desproporcionalidade, que inviabiliza a finalidade constitucional.

Também implica violação ao princípio da razoabilidade, já que a análise do caso concreto configura, necessariamente, uma aniquilação do princípio da igualdade (art. 150, II, da CRFB) e do intuito constitucional de proteger e instigar as entidades beneficentes de assistência social (art. 195, §7º, da CRFB).<sup>72</sup>

O direito da União de exigir a contribuição previdenciária, nos casos em que o ordenamento jurídico admite, não pode implicar na proibição de pessoas físicas receberem salário pelos serviços prestados profissionalmente à ASCAR, nem vedar o gozo da imunidade à entidade, por remunerar seus empregados, ou distinguir entre iguais ou equiparar desiguais, quando a Constituição estabeleceu os critérios de distinção identificáveis no caso dos autos.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 94 a 103.

<sup>73</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 104.

O art. 37 da Constituição estabelece que a Administração Pública obedecerá aos princípios da legalidade, moralidade e da eficiência, pelos quais deve ser garantida a supremacia da lei (“o ato administrativo que contraria norma legal é inválido”) e observada a reserva legal (a intervenção na esfera individual deve estar autorizada por lei), que os atos administrativos, antes de serem corretos, devem ser eticamente inatacáveis, e a Administração Pública deve otimizar as receitas necessárias a satisfazer as necessidades públicas (exige a boa administração).<sup>74</sup>

Tais princípios vinculam a Administração Pública à observância das regras existentes no ordenamento jurídico, sob pena de invalidade de seus atos, agindo sempre com atenção à ética, à moral, e, ainda, desde que isso implique eficiência, não admitindo a prática de atos que serão insuscetíveis de prover o bem comum, que não atendam ao interesse público, que impliquem despesas desnecessárias e inúteis ainda que, formalmente, possam ser considerados legais.

No caso concreto, a expectativa de recebimento de receita tributária (que nunca existiu de fato e nem existirá, ante a iminência de extinção da entidade e impossibilidade de cobrança dos valores) seria custeada pela própria União, pois é ela que possui competência para exigir tributos (contribuições) destinadas ao custeio da assistência social, o que impede admitir a existência de alguma eficiência ou finalidade pública em tal exigência. Pelo contrário, gerará despesas inúteis à União, pois cobrará de um lado para repassar com a outra mão.

Atente: a União criou e atua através da ASCAR para prestar os serviços de assistência social à população rural, e, paralelamente, lhe exige as contribuições destinadas a custear esta própria atividade. Não é só uma contradição da União, mas também um desrespeito e desvirtuamento total do ordenamento jurídico, pois se a população gaúcha contribui ao custeio da assistência social, a União tem o dever de viabilizar tais serviços ao público respectivo, nos termos do art. 167, IV, da CRFB.

Cabe à Ré União agir com base no dever de eficiência, como prevê expressamente o Decreto-lei 200/67, quando dispõe:

---

<sup>74</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 966 a 969.

Art. 92. Com o **objetivo de obter maior economia operacional e racionalizar a execução da programação financeira de desembolso**, o Ministério da Fazenda promoverá a unificação de recursos movimentados pelo Tesouro Nacional através de sua Caixa junto ao agente financeiro da União.

Art. 93. **Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo** na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Sabe-se que a atividade fazendária é vinculada (art. 5º, II, 37, caput, e 150, I, da CRFB e arts. 3º e 142 do CTN), devendo observar os limites fixados pelo ordenamento jurídico na execução de suas funções arrecadatórias, dentre os quais buscar a verdade material (princípio da verdade material ou real decorrente do princípio da legalidade), identificar a verdade dos fatos, inclusive no que tange às decisões administrativas e custeio das atividades. Este é o sentido da doutrina de Odete Medauar, citada por Marcos Vinicius Neder e Maria Teresa Martínez López:

... o princípio da verdade material ou real, vinculado ao princípio da oficialidade, exprime que a Administração deve tomar decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos sujeitos. Para tanto, **tem o direito o dever de carrear para o expediente todos os dados, informações, documentos a respeito da matéria tratada**, sem estar jungida aos aspectos considerados pelo sujeitos.<sup>75</sup>

Percebe-se facilmente que o intuito é impor à Administração Pública o dever de moralidade, de agir com boa-fé, que assim é descrito por Yves de La Taille:

Ora, dedicar amor e respeito à verdade é, para André Comte-Sponville (1995), o que caracteriza a pessoa dotada de boa-fé.

A boa-fé pode ser entendida de várias formas. Não raro, associa-se essa virtude à sinceridade, que Bernard Williams (2006, p. 120) define como “disposição a se assegurar que o que expressamos corresponde ao que realmente pensamos”. Assim definida, a boa-fé corresponde a uma virtude moral, pois é outrem que está contemplado. **A pessoa de boa-fé é sincera, pois diz a outrem o que realmente pensa no intuito de não enganá-lo, de não induzi-lo em erro, de não ludibriá-lo, de não fazê-lo acreditar em falsos enunciados. Nesse caso, a boa-fé opõe-se, não tanto à veracidade, mas à mentira.**

Entretanto, a definição que nos interessa aqui não é a definição moral, mas sim a ética... **Uma pessoa de boa-fé não mente, tampouco se sente confortável se ela pressentir que o que ela pensa e afirma não está de acordo com a verdade. Ela pode, como todo mundo, errar, é claro, mas ela toma precauções para que isto não ocorra, pois ela tem um apego imenso à veracidade. Uma pessoa de boa-fé não mente, e procura não mentir para si própria.**

Isso posto, vê-se que a boa-fé é virtude incontornável para a construção de uma “cultura do sentido”. Como o escreve Williams (2006, p. 123) “**a procura lúcida da verdade exige que não cedamos a movimentos de autointoxicação e de ilusões gratificantes**”. Ora, tais movimentos podem ter como consequência, para quem se deixa levar por eles a perda do sentido e, logo, o tédio.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> NEDER, Marcos Vinicius. LÓPEZ, Maria Teresa Martínez. *Processo administrativo fiscal federal comentado*. 3ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 78.

<sup>76</sup> LA TAILLE, Yves de. *Formação ética: do tédio ao respeito de si*. Porto Alegre: Artmed, 2009, p. 106 – 107.

O art. 108 do CTN é expresso no sentido de que as autoridades deverão observar os princípios gerais do direito tributário e do direito público, pois as regras que fixam os efeitos tributários das relações não podem ser consideradas sem atenção às demais regras do ordenamento jurídico (não há direito sem contextualização das regras do ordenamento).

E tanto isto é verdade que a legislação mais recente veio autorizar inclusive a remuneração de diretores, consoante dispõem a Lei 12.101/09 e a Lei 12.868/13.

No mais, caberia falar ainda no artigo 100, do CTN, pois se a norma (proibição de remunerar diretores) efetivamente tivesse sido descumprida (ainda que inconsciente), para fins exclusivos de argumentação, os atos administrativos da União, reconhecendo a legitimidade da conduta, impedem de impor sanções à ASCAR, e, principalmente, inviabilizar suas atividades através de uma análise deficiente, assistemática e imoral dos fatos, para igualmente considerar a conduta da ASCAR legítima, pelo reconhecimento, da própria segurança jurídica, dado pela Administração Pública por mais de 20 anos.

O cotejo efetivo dos fatos com o ordenamento jurídico conduz à conclusão de que a ASCAR sempre teve e tem direito à imunidade, e, conseqüentemente, reconhecimento da ilegalidade e dever de anular o ato praticado ao alvedrio do ordenamento jurídico pátrio.

#### **6.7. RAZÕES FORMAIS À ANULAÇÃO DO ATO DE REVOGAÇÃO DA IMUNIDADE**

Vimos que o INSS certificou que a revogação da imunidade ocorreu mediante uma simples conclusão de fiscalização e um ofício, isto é, não houve processo administrativo, tampouco “ato administrativo”. Certificou que não houve processo administrativo, *verbis*:

No caso em tela foi realizada fiscalização da entidade pelo Fiscal... gerando apenas um relatório fiscal no qual resultou o ato de cancelamento em poder da empresa. **A decisão foi feita através do ofício INSS/GRA/041/92, conforme cópia anexada pela empresa, e não através de despacho administrativo, INEXISTINDO, portanto, PROCESSO ADMINISTRATIVO.**

Por consequência, a revogação contrariou a Constituição da República Federativa do Brasil que exige o devido processo legal, exige a concessão do direito ao contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes para impor uma sanção, para impor uma restrição de direitos, conforme se observa no artigo 5º:

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

A Constituição pátria também prevê a aplicação dos Tratados Internacionais (art. 5º, §§ 2º e 3º)<sup>77</sup> e a **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, dispôs que uma pessoa tem o direito fundamental ao devido processo legal, ao exercício do contraditório e da ampla defesa diante de questionamentos quanto aos direitos e obrigações de natureza tributária:

Artigo 8 – Garantias Judiciais

- 1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial**, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou **NA DETERMINAÇÃO DE SEUS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DE CARÁTER civil, trabalhista, FISCAL OU DE QUALQUER OUTRA NATUREZA.**

A certificação pela própria União que não concedeu direito devido processo legal, não permitiu à ASCAR demonstrar que os Secretários-Executivos eram meros empregados, que não eram diretores, impõe por si só o dever de anular o ato praticado em atenção a todos os princípios e regras que regem a administração pública, quando interpretados de forma sistemática e, notadamente, atenção aos interesses públicos, aos fins últimos de realizar a devida apuração da verdade material dos fatos em prol da viabilização da assistência social à população brasileira.

---

<sup>77</sup> § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º - Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

## **7. O SEGUNDO CONFLITO DE INTERESSES: DIREITO AO CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEBAS**

### **7.1. ORIGEM DA CONTROVÉRSIA QUANTO AO CEBAS**

A segunda controvérsia está ligada a “cassação” do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS da ASCAR (na época, CEAS – Certificado de Entidade de Assistência Social), mediante representação realizada pelo INSS, ocorrida em 2004.

A Representação n. 44006.002197/2002-15 foi distribuída ao Conselheiro Luís Adriano, que apresentou relatório e voto (pela exposição dos fundamentos fáticos e jurídicos) para negar provimento à representação do INSS, expondo com primazia que a remuneração dos secretários executivos não implicava violação à legislação, tendo a ASCAR total direito ao gozo da imunidade, e, ainda, que a atividade é essencialmente de assistência social. E o fez com análise de provas documentais, testemunhais e seu cotejo com a legislação (anexo).

O julgamento iniciou na 112ª Reunião do CNAS realizada **em maio de 2004**, isto é, quando já instituída a “Força-Tarefa Previdenciária”, ou, Força-Tarefa Filantropia mencionada acima.

Após a manifestação do relator, Conselheiro Luís Adriano, o representante do Ministério da Previdência Social – MPS (INSS), Elias Sampaio Freire pediu vista dos autos.

O julgamento foi retomado somente na 116ª Reunião do CNAS, quando os integrantes tinham sido alterados, contando o Conselho com nova composição, em **julho de 2004**. Atuando como Relator, omitindo o relatório e voto do verdadeiro Relator, o representante do INSS conduziu os demais a cassarem o CEBAS da ASCAR ao argumento de que teriam perdido a isenção/imunidade, e, inovando o conflito existente desde 1992, aduzindo que a atividade desenvolvida não seria de “assistência social”.

O julgamento é calcado em ilegalidades e imoralidades, destoando totalmente do exposto linhas acima sobre “boa-fé”. Diante do litígio instaurado,

expressamente ou debates verbais com representantes da União (mas de órgãos contrários à ASCAR), é possível identificar alegações ou questionamentos que, na visão de tais pessoas, demonstrariam que a assistência técnica e a extensão rural não é subespécie de assistência social:

- a) Afirmam que a assistência técnica e extensão rural é “política econômica” e não “política social ou econômico-social”; e,
- b) Afirmam que os agricultores familiares, não é público alvo da assistência social.

Seguindo o intuito de esclarecer fatos e fundamentos, é preciso saber o que é assistência social, que público é alcançado, para fins de identificar se a atividade de “assistência técnica e extensão rural” é subespécie de assistência social, identificando o tratamento dado à matéria pelo ordenamento jurídico, para, ao final, verificar a procedência ou improcedência das alegações do CNAS e, atualmente, pelo MDS, para negarem à ASCAR o direito à certificação.

## **7.2. PREMISSA BÁSICA – O QUE É O CEBAS? QUANDO FOI CRIADO? QUEM PODE CONCEDÊ-LO? QUAL É A SUA FINALIDADE?**

A análise deste ponto de conflito requer primeiramente a identificação do que é o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS; quando foi criado; quem pode concedê-lo; e, qual é a sua finalidade.

O ordenamento jurídico previu a certificação, como documento hábil à comprovação de determinadas características de entidades para que estas pudessem, primeiramente, auferir receitas públicas, através de subvenções de custeio (desde o advento do Decreto-Lei 525/38 e do Decreto-Lei 527/38), até, mais recentemente, usufruir também de isenção/imunidade, por serem reconhecidas, através dele como entidades de “assistência social”.

## 7.2.1. ORIGEM DA CRIAÇÃO DO “CEAS/CEBAS”

A origem do certificado que está ligada à **Constituição de 1934**, quando foi prevista a criação de Conselhos Técnicos (**arts. 91, V, e 103**)<sup>78</sup>, dando azo ao, em 1938, advento do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS através do Decreto-Lei 525/1938.

O artigo 4º, “d”, do Decreto-Lei 525/38 dispôs que caberia ao Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS definir as instituições privadas que tivessem por objeto o “serviço social” (e definiu em que ele constituiria em seu artigo 1º)<sup>79</sup>.

Na sequência o Decreto-Lei 527/38 dispôs que a União custearia as atividades das instituições de assistência social, isto é, aquelas classificáveis como prestadoras de “serviço social” receberiam “receitas”, “ingressos” de recursos da União (e não mera “isenção” ou “imunidade”), cumprindo a elas comprovar isto pela certificação do Conselho Competente, *verbis*:

Art. 2º A União exercerá a cooperação ordinária, concedendo a subvenção federal a duas espécies de instituições de caráter privado, a saber:

a) **as instituições assistenciais, que são as que se propõem a realização de qualquer espécie de serviço social;**

Art. 7º **A instituição assistencial** ou cultural, **que pretender a subvenção federal**, deverá requerê-la ao ministro da Educação e Saúde, provando, com documentos hábeis, os seguintes requisitos:

a) que se acha legalmente constituída, com personalidade jurídica;

b) que tem mais de um ano de contínuo e regular funcionamento;

<sup>78</sup> Art. 91 - Compete ao Senado Federal:

V - organizar, com a colaboração dos Conselhos Técnicos, ou dos planos dos Conselhos Gerais em que eles se agruparem, os planos de solução dos problemas nacionais;

Art. 103 - Cada Ministério será assistido por um ou mais Conselhos Técnicos, coordenados, segundo a natureza dos seus trabalhos, em Conselhos Gerais, como órgãos consultivo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 1º - A lei ordinária regulará a composição, o funcionamento e a competência dos Conselhos Técnicos e dos Conselhos Gerais.

§ 2º - Metade, pelo menos, de cada Conselho será composta de pessoas especializadas, estranhas aos quadros do funcionalismo do respectivo Ministério.

§ 3º - Os membros dos Conselhos Técnicos não perceberão vencimentos pelo desempenho do cargo, podendo, porém, vencer uma diária pelas sessões, a que comparecerem.

§ 4º - É vedado a qualquer Ministro tomar deliberação, em matéria da sua competência exclusiva, contra o parecer unânime do respectivo Conselho.

<sup>79</sup> Art. 1º **O serviço social tem por objetivo** a utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos quer pelas entidades privadas para o fim de **diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam.**

- c) que se destina a alguma das finalidades constantes dos arts. 4º e 5º desta lei;
- d) que dispõe de patrimônio ou de renda regular;
- e) que não recebe outro qualquer auxílio financeiro da União;
- f) que não dispõe de recursos próprios suficientes à manutenção e à ampliação de seus serviços.

**§ 1º A instituição assistencial deverá ainda provar que presta serviços gratuitos a pessoas ou a famílias necessitadas, com real utilidade.**

Art. 8º A subvenção federal será requerida dentro do primeiro trimestre de cada ano.

§ 1º O requisito constante da alínea a do artigo anterior deverá ser provado por certidão do registro público. Os demais requisitos enumerados no mesmo artigo poderá ser provados mediante atestado com firmas reconhecidas, de autoridades federais ou estaduais, existentes na localidade em que tiver sede a instituição, uma vez que desta não façam parte.

Art. 9º Ao apresentar o seu requerimento, deverá a instituição assistencial ou cultural declarar que emprego pretende fazer da subvenção federal requerida.

Parágrafo único. Se a instituição for a um tempo de caráter assistencial e cultural, discriminará, no seu pedido, os diferentes serviços que mantém e para os quais deseja a subvenção federal.

Art. 10. Os requerimentos das instituições assistenciais e os das instituições culturais, com os documentos que os acompanharem, uma vez entrados no Serviço de Comunicações do Ministério da Educação e Saúde, serão remetidos, respectivamente, ao Conselho Nacional de Serviço Social ou ao Conselho Nacional de Cultura, em cujas secretarias serão processadas. O Conselho Nacional de Serviço Social e o Conselho Nacional de Cultura examinarão detidamente os processos que lhes forem submetidos, e os farão conclusos ao ministro da Educação e Saúde, com parecer, em cada caso, sobre se a subvenção federal deve ser ou não concedida.

Art. 11. **Os processos relativos as instituições que tiverem a um tempo caráter assistencial e cultural serão examinados em primeiro lugar pelo Conselho Nacional de Serviço Social** e depois pelo Conselho Nacional e Cultural, sendo por este conclusos ao ministro da Educação e Saúde, com os dois pareceres.

Art. 17. **O Conselho Nacional de Serviço Social e o Conselho Nacional de Cultura examinarão, segundo a respectiva competência, os estatutos de cada instituição assistencial** ou cultural subvencionada, submetendo-os com parecer, à consideração do ministro da Educação e Saúde. Estes estatutos, uma vez aprovados por decreto do Presidente da República, só poderão ser modificados mediante nova aprovação presidencial, salvo se a instituição deixar de pertencer à categoria das instituições subvencionadas pela União.

A Lei 1.493/51 manteve esta exigência de certificação pelo CNSS par fins de conceder subvenções às entidades de assistência social:

Art. 1º **A cooperação financeira proporcionada pela União à instituições** públicas, autárquicas, semi-estatais ou **privadas far-se-à mediante auxílios e subvenções**, para o que haverá consignação própria no Orçamento Geral da República.

Art. 3º **As subvenções ordinárias ou extraordinárias serão concedidas**, independente de legislação especial, **a instituições** públicas ou **privadas de caráter assistencial** e cultural, regularmente organizadas.

Art. 4º Para atender à despesa com o pagamento de subvenções ordinárias e extraordinárias, o Orçamento Geral da República, no Anexo do Ministério da Educação

e Saúde, destinará, anualmente, sob a consignação “Auxílios e Subvenções”, importância não inferior à estimativa da renda de loterias especificadas no anexo da Receita.

**Art. 5º Somente poderão ser beneficiadas com subvenções entidades que visem especificadamente aos seguintes fins:**

I – Promover a educação e desenvolver a cultura;

II – Promover a defesa da saúde e a assistência médico-social;

**III – Promover o amparo social da coletividade.**

Art. 21. Enquanto a matéria não for regulada em legislação especial, estendem-se, no que forem aplicáveis, as disposições desta lei, inclusive o artigo 11 e seus parágrafos, aos **pagamentos de subvenções e extraordinárias consignadas nos orçamentos dos Ministérios da Aeronáutica, Agricultura, Justiça e Negócios Interiores**, e bem assim, ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, para prosseguimento de obras, mediante acordo com estabelecimentos de ensino médio, e ao Serviço Nacional de Tuberculose para custeio de leitos destinados a tuberculosos ou construção no Distrito Federal e no interior do país.

A Lei 4.320/64 manteve, igualmente, tal exigência a obtenção de certificação de entidade de assistência social para fins de viabilizar o custeio de suas atividades:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

#### **DESPESAS CORRENTES**

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

...

§ 2º Classificam-se como **Transferências Correntes** as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, **inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.**

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - **subvenções sociais**, as que se destinem a instituições públicas ou **privadas de caráter assistencial** ou cultural, **sem finalidade lucrativa;**

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras **A CONCESSÃO DE SUBVENÇÕES SOCIAIS VISARÁ A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**, médica e educacional, **SEMPRE QUE A SUPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS DE ORIGEM PRIVADA APLICADOS A ÊSSES OBJETIVOS, REVELAR-SE MAIS ECONÔMICA.**

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

**Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.**

Atente que o artigo 17 da Lei 4.320/64 manteve a necessidade de análise do preenchimento dos requisitos legais à certificação (portanto, pelo CNSS), como condição à concessão de subvenções.

É preciso registrar também que, com a criação das contribuições previdenciárias, a Lei 3.577/59 previu que o Certificado seria apto a afastar o dever de contribuir, *verbis*:

Art. 1º Ficam isentas da taxa de contribuição de previdência aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas como de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebam remuneração.

### **7.2.2. A LEI 8.742/93 E SUA REGULAMENTAÇÃO**

Diversamente da legislação anterior, a Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) previu à CNAS a competência para dispor sobre o certificado e expedi-lo. A Lei 8.742/93 dispôs:

Art. 17. Fica instituído o **Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)**, órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal **responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social**, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

Art. 18. **Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social:**

I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;

II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

III - fixar normas para a concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social;

IV - **conceder atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos**, na forma do regulamento a ser fixado, observado o disposto no art. 9º desta lei;

Em razão disso, a LOAS dispôs no art. 33 sobre a revogação do Decreto-Lei 525/38 (que definia, até então, o que era e é “assistência social/serviço social”), após o prazo de 120 dias de sua promulgação, alterando a denominação do Conselho Nacional de Serviço Social para Conselho Nacional de Assistência Social:

Art. 33. Decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta lei, fica extinto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), revogando-se, em consequência, os Decretos-Lei nºs 525, de 1º de julho de 1938, e 657, de 22 de julho de 1943.

§ 1º O Poder Executivo tomará as providências necessárias para a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a **transferência das atividades**

**que passarão à sua competência dentro do prazo estabelecido no caput, de forma a assegurar não haja solução de continuidade.**

§ 2º O acervo do órgão de que trata o caput será transferido, no prazo de 60 (sessenta) dias, para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que promoverá, mediante critérios e prazos a serem fixados, a revisão dos processos de registro e certificado de entidade de fins filantrópicos das entidades e organização de assistência social, observado o disposto no art. 3º desta lei.

A Medida Provisória n. 2.187-13/01, modificou a redação dos incisos III e IV do artigo 18 da LOAS, mas manteve a competência com o CNAS:

III - observado o disposto em regulamento, estabelecer procedimentos para concessão de registro e certificado de entidade beneficente de assistência social às instituições privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social que prestem serviços relacionados com seus objetivos institucionais;

IV - conceder registro e certificado de entidade beneficente de assistência social;

Posteriormente a Lei 12.101/09 alterou novamente estes incisos, dentre outros dispositivos da Lei 8.742/93, delegando a competência para certificação ao MDS.

A Lei 8.742/93 foi primeiramente regulamentada pelo Decreto 712/93 nos seguintes termos:

Art. 1º Considera-se entidade beneficente de assistência social, para fins de concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, de que trata o art. 55, inciso II, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a instituição beneficente de assistência social, educacional ou de saúde, sem fins lucrativos, que atue, precipuamente, no sentido de:

Art. 2º Faz jus ao Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a entidade beneficente de assistência social que demonstre, cumulativamente:

Art. 5º **Compete ao Conselho Nacional de Serviço Social julgar a condição de entidade de fins filantrópicos**, observando as disposições deste decreto, bem como cancelar, a qualquer tempo, a validade do certificado, se verificado o não cumprimento dos requisitos estabelecidos nos arts. 1º e 2º deste decreto.

Art. 6º O Conselho Nacional de Serviço Social baixará, no prazo de trinta dias a contar da publicação deste decreto, normas, indicando os documentos necessários à solicitação ou renovação do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos.

Posteriormente sobreveio o Decreto 2.536/98, revogando o Decreto 712/93, e passando a regulamentar a Lei 8.942/93, mas mantendo a competência do CNAS à certificação:

Art. 1º - A concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, de que o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, obedecerá ao disposto neste Decreto.

Esta era a legislação vigente quando o CNAS, induzido pelo representante do INSS, cancelou o certificado da ASCAR.

Possuindo o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, a entidade preencherá um dos requisitos ao gozo da isenção/imunidade, consoante o artigo 55, II, da Lei 8.212/91:

Art. 55. Fica isenta das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 desta Lei a entidade beneficente de assistência social que atenda aos seguintes requisitos cumulativamente:

II - **seja portadora do Certificado e do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos**, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, renovado a cada três anos;

### 7.2.3. A LEI 12.101/09 E SUA REGULAMENTAÇÃO

Posteriormente a Lei 12.101/09 alterou os incisos III e IV do artigo 18 da Lei 8.742/93, passando a dispor:

III - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

IV - apreciar relatório anual que conterà a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal;

Isto ocorreu, porque a Lei 12.101/09 veio alterar as regras referentes aos procedimentos (portanto, processo) de certificação das entidades (ou seja, mantendo o intuito e finalidade pública prevista desde o advento do Decreto-Lei 527/38), e sobre o reconhecimento da isenção (na realidade “imunidade”).<sup>80</sup> Esclareça-se desde logo que ela não alterou, tampouco teve o intuito de modificar a definição “constitucional” de entidade de assistência social (regulamentada pela Lei 8.942/93 – LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social).

A Lei 12.101/09 dispôs de forma geral, isto é, às áreas da saúde, educação e assistência social, nos seguintes termos:

Art. 2º As entidades de que trata o art. 1º deverão obedecer ao princípio da universalidade do atendimento, **sendo vedado dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria.**

---

<sup>80</sup> Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às **pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei.**

Art. 3º A certificação ou sua renovação será concedida à entidade beneficente que demonstre, no exercício fiscal anterior ao do requerimento, observado o período mínimo de 12 (doze) meses de constituição da entidade, o cumprimento do disposto nas Seções I, II, III e IV deste Capítulo, **de acordo com as respectivas áreas de atuação**, e cumpra, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - seja constituída como pessoa jurídica nos termos do caput do art. 1º; e

II - preveja, em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, a destinação do eventual patrimônio remanescente a entidade sem fins lucrativos congêneres ou a entidades públicas.

Parágrafo único. O período mínimo de cumprimento dos requisitos de que trata este artigo poderá ser reduzido se a entidade for prestadora de serviços por meio de contrato, convênio ou instrumento congêneres com o Sistema Único de Saúde (SUS) ou com o Sistema Único de Assistência Social (Suas), em caso de necessidade local atestada pelo gestor do respectivo sistema.

Especificamente às entidades de assistência social, a Lei 12.101/09 dispôs (com as alterações da Lei 12.868/13) que a certificação competiria agora ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS:

Art. 21. A análise e decisão dos requerimentos de concessão ou de renovação dos certificados das entidades beneficentes de assistência social serão apreciadas no âmbito dos seguintes **Ministérios**:

**III - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quanto às entidades de assistência social.**

Possuindo o Certificado, agora expedido pelo MDS, a entidade tem direito de postular a isenção/imunidade:

Art. 29. A entidade beneficente certificada na forma do Capítulo II fará jus à isenção do pagamento das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, desde que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

A Lei 12.101/09 foi regulamentada primeiramente pelo Decreto 7.237/10, e, depois, pelo Decreto 8.242/14.

A análise da legislação referente a atuação do Conselho Nacional do Serviço Social – CNSS (de 1938 até 1993), depois do advento da Lei 8.212/91, pelo Conselho Nacional da Assistência Social – CNAS, e, atualmente, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por força da Lei 12.101/09, demonstra que **é preciso possuir o certificado para usufruir da imunidade**, e, dado aos termos do Decreto-Lei 527/38 (art. 2º, “a”, c/c art. 11), da Lei 1.493/51 (art. 1º, 3º, 5º

e 21) e Lei 4.320/64<sup>81</sup> (art. 12, §3º, I, c/c art. 17), **permitir o recebimento de subvenções de custeio em retribuição aos serviços públicos de assistência social prestados em prol da União, Estados e Municípios!!!**

Por óbvio o cancelamento e a rejeição do Certificado à ASCAR ensejará, não só a exigência de contribuições (vedando o gozo do direito à imunidade), como também a continuidade dos repasses de receitas ao custeio de suas atividades pelos associados (União, Estado e Municípios), e, conseqüentemente, a conduta contraditória da União está prestes a, não só inviabilizar, mas impor a extinção do serviço de assistência social rural no Rio Grande do Sul.

Conseqüentemente, é preciso analisar os fatos e o ordenamento para verificar se a ASCAR tem ou não o direito à certificação.

### **7.3. O FATO OBJETO DA LEGISLAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: QUAL É O INTERESSE PÚBLICO ENVOLVIDO?**

As alegações de que a atividade da ASCAR não seria de “assistência social”, que seu público não seria o da “assistência social”, requerem identificação do que é, de fato, assistência social, qual o tratamento dado a ela pelo ordenamento jurídico. Contudo, para tanto, é preciso saber qual é o interesse público visado pelas regras e princípios que a disciplinam.

#### **7.3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO INICIAL – A NOTÓRIA DESIGUALDADE NO CAMPO**

Vivemos na era pós Constituição de 1988, que concedeu inúmeros direitos à população pelos pleitos dela na evolução social, mas, paradoxalmente, ainda há dúvidas, conflitos, quanto ao direito da população rural em estado de vulnerabilidade social, ter direito a tratamento adequado às suas necessidades. Sim, isto, na realidade, é um dos pontos fundamentais da controvérsia existente, não obstante o direito em questão seja objeto de atenção do constituinte brasileiro desde a Constituição de 1934, decretos-lei, leis, assim como de inúmeros tratados internacionais, o que traz à baila o discurso mundialmente conhecido intitulado “Eu tenho um sonho” (*I have a dream*),

---

<sup>81</sup> Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

proferido por Martin Luther King diante do Memorial de Abraham Lincoln na Marcha sobre Washington em 28 de agosto de 1963, no sentido de que não basta alegar que existem direitos, estes devem ser concretizados:

Há cem anos, um grande americano, sob cuja sombra simbólica estamos hoje, assinou a Proclamação da Emancipação. Esse oportuno decreto tornou-se uma grande fonte de luz, para milhões de escravos negros que foram queimados nas chamas de causticante injustiça. Veio como o alegre raiar do amanhecer que acabou com a longa noite de seu cativo.

Mas, cem anos depois, o negro ainda não é livre; cem anos depois, a vida do negro é ainda tristemente mutilada pelas formas de segregação e pelas correntes de discriminação; cem anos depois, o negro vive numa solitária ilha de pobreza em meio a um vasto oceano de prosperidade material; cem anos depois o negro ainda definha pelos cantos da sociedade americana e se encontra exilado em sua própria terra.<sup>82</sup>

A tradução do discurso acima é obra do Senador Eduardo Suplicy, e nela encontramos não só este texto sobre a dissintonia entre Constituição e a concretização dos direitos ao longo dos tempos com a controvérsia aqui existente, mas também a semelhança pelo conflito em prol da população rural quando ele traduz o texto “Justiça Agrária”, escrito em 1795 por Thomas Paine, que foi base à luta pela “justiça social” nos Estados Unidos e na França, do qual destacamos:

O cultivo é, no mínimo, um dos maiores progressos naturais já feitos pela invenção humana. Ele duplicou o valor da terra criada, mas o monopólio fundiário que surgiu com ele produziu o maior dos males. Ele expropriou mais da metade dos habitantes de cada nação de sua herança natural, sem conceder-lhes, como deveria ter sido feito, uma indenização por essa perda, criando assim uma miséria que antes não existia.<sup>83</sup>

O biólogo Jared Diamond, na obra “Armas, Germes e Aço”, faz uma abordagem inovadora pela qual foi agraciado com o prêmio Pulitzer em 1998, reconhecendo o mesmo drama:

Boa parte da história humana é constituída de conflitos desiguais entre os que têm e os que não têm; entre povos que dominavam a agricultura e aqueles que não dominavam; ou entre aqueles que adquiriram esse domínio em diferentes momentos.<sup>84</sup>

Quem domina as técnicas agrícolas, se tiver um ambiente adequado, contando com a “colaboração” das adversidades do tempo/clima, consegue se alimentar adequadamente e fica menos propenso às doenças. Quem domina as técnicas agrícolas,

---

<sup>82</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2013, p. 212.

<sup>83</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2013, p. 226.

<sup>84</sup> DIAMOND, Jared. *Armas, germes e aço: os destinos das sociedades humanas*. 12ª ed. Tradução de Nota Assessoria, Sílvia de Souza Costa. Rio de Janeiro: Record, 2010, p. 91.

tem condições, de, talvez, ir além do necessário ao seu consumo imediato, gerando excedentes (renda), que conduzem à capacidade de realizar trocas e obter aquilo que não produz. O domínio permite não só uma maior expectativa de vida, mas uma vida digna, menos áspera, distante da desnutrição, gozando de saúde, em harmonia com o ambiente.

O êxito daqueles que vivem no meio rural, para que o façam com dignidade, requer ambiente adequado, ou condições materiais aptas a ultrapassarem as barreiras físicas, geográficas ou ecológicas, que dificultam de sobremaneira a atividade no local, mas, acima de tudo, que ocorra a difusão de técnicas apropriadas ao cultivo com atenção as diferentes características dos microambientes.

Neste país continental, as diversidades regionais, muitas, próximas no quesito distância, mas díspares quanto às características geográficas e pela colonização; quanto às diferenças socioeconômicas, marcadas pela forte origem dos colonizadores, que primeiro extraíram o que era extremamente abundante, e, após, rumaram à atividade agrícola, formando uma sociedade escravocrata na técnica da exploração econômica; as desigualdades sociais floresceram com facilidade, pois tais características conduzem, paralelamente, um espelho social da relação, do domínio dos grandes latifundiários sobre os que lhes servem.<sup>85</sup>

A concentração do direito sobre o excedente produzido constrói o poder do "proprietário", assim como a submissão dos demais como condição de sobrevivência. O proprietário, com seus excedentes, traz a si aqueles que possuem conhecimentos técnicos-científicos para melhorar a produção e gerar ainda mais excedentes.<sup>86</sup>

O problema é que a manutenção dessas características sociais, culturais e econômicas, isto é, a continuidade da desigualdade social impede da construção de

---

<sup>85</sup> FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime patriarcal*. 52ª ed. São Paulo: Global, 2013, p. 65 e 66.

<sup>86</sup> DIAMOND, Jared. *Armas, germes e aço: os destinos das sociedades humanas*. 12ª ed. Tradução de Nota Assessoria, Sílvia de Souza Costa. Rio de Janeiro: Record, 2010, p. 88.

uma “nação”, pois “*não se desenvolve capitalisticamente um país, e menos ainda, poder-se-ia construir uma sociedade democrática*”.<sup>87</sup>

O Brasil é um país de contraste, diz Roger Bastide, no mesmo período dos anos 1940. Seu foco são os aspectos da cultura, mas que apontam para o contraste espacial entre a cidade e o campo, o Sudeste e o Nordeste, o capital e o trabalho que a cultura imaterialmente exprime. Qualquer viagem pelo país expõe, mesmo aos olhos mais alheados, essa prodigalidade de contrastes, fruto das relações econômicas herdadas da sociedade colonial e que a urbano-industrialização amplia.

São a cidade e o campo o retrato mais claro desse quadro característico do país. Não há cidade brasileira em que favela e espigão não coabitem um mesmo espaço. Não há campo em que os muitos com pouca ou sem terra e os poucos com muita terra não formem esse traço. Há um fio comum de desigualdade social que atravessa a paisagem do campo e da cidade arrumando a Geografia do Brasil numa mesma espacialidade diferencial.<sup>88</sup>

A busca de uma solução para o problema do distanciamento herdado, arraigado, da desigualdade social, não de direitos, mas de acesso às condições de efetiva concretização deles, requer conduta de despir-se dos pré-conceitos; requer atenção a diferentes visões e ciências; e, notadamente, requer a união de todos em prol da busca de soluções, pois, consoante Pedro Demo:

Ainda, o processo de esvaziamento do campo é inelutável, porque corresponde à marca da vida moderna. Se o agricultor se encontrar em pobreza extrema, é expulso da terra e acaba aparecendo em alguma cidade, para sobreviver na periferia. Mas se melhorar de vida, por qualquer razão, também deixará o campo, atraído pelas benesses urbanas que os meios de comunicação e a compulsão do consumo se encarregam de fantasiar. Só existe a chance – parece – de reter, não de fixar o homem no campo, e isso se houver efetiva descentralização urbana e industrial, para que o agricultor se aloque em centros menores e aí possa sobreviver adequadamente.<sup>89</sup>

É preciso união também no debate, não só nas regras constitucionais, a exemplo dos artigos constitucionais e legais que exigem a participação da sociedade nas deliberações que impactem as políticas públicas da seara objeto deste conflito, mas ouvir efetivamente os utentes, a população, pois, sabemos, órgãos de assistência social, como é o caso do CNAS, em regra, não possuem participação de representantes do homem do campo, exceto no Estado do Rio Grande do Sul. Contudo, sobre eles deliberam!!!

---

<sup>87</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Pensadores que inventaram o Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 88.

<sup>88</sup> MOREIRA, Ruy. *O discurso do avesso: para a crítica da geografia que se ensina*. São Paulo: Contexto, 2014, p. 132.

<sup>89</sup> DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. 13ª ed. 2ª reimpressão. Campinas: Papyrus, 2013, p. 34.

É preciso que a população urbana dialogue com a rural, bem como aqueles que possuem ou não condições efetivas de uma vida digna no campo e na cidade, como negros e brancos no discurso de Martin Luther King.<sup>90</sup>

### 7.3.2. DEFINIÇÕES NECESSÁRIAS À ANÁLISE DA CONTROVÉRSIA

Como todos devem participar da análise da questão, é preciso definir o significado de determinados elementos para permitir a compreensão, pois “da mesma forma que a cirurgia em determinado paciente exige a ação integrada de uma equipe (médico cirurgião, anestesista, enfermeira, entre outros), a inclusão social constitui um processo com começo, meio e fim, que envolve a coordenação de múltiplas ações”.<sup>91</sup>

O Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa 3.0, contém as seguintes definições:

**ASSISTÊNCIA** s.f. (1551) **1** ato ou efeito de assistir **2** conjunto de pessoas que assistem a um evento; público, plateia, audiência **3** ato ou efeito de proteger, de amparar, de auxiliar... **8** JUR modalidade de intervenção de terceiro, no pleito, tanto para zelar por seus interesses, como para proteger os interesses de quem está sob sua guarda ou proteção ▯ **a. judiciária** JUR prerrogativa que, por lei, se assegura às pessoas provadamente pobres de virem a pleitear o benefício da gratuidade da justiça, para a demanda ou defesa de seus direitos • **A. SOCIAL** M.O. **SERVIÇO SOCIAL** ▯ ETIM b.-lat. *assistentia*, ae 'ajuda' ▯ SIN/VAR ver sinonímia de *égide*

**SERVIÇO** s.m. (991) **1** ação ou efeito de servir, de dar de si algo em forma de trabalho **2** exercício e desempenho de qualquer atividade... • **S. SOCIAL** **1** ação, atividade que visa proporcionar assistência a membros carentes de uma comunidade, seja material, de saúde, jurídico, educacional etc.; assistência social **2** serviço público ou privado de previdência e assistência, destinado a proporcionar melhoria de condições de vida a seus beneficiários... ▯ ETIM lat. *servitium*, ii 'condição de escravo, escravidão, jugo, obediência' ▯ SIN/VAR ver sinonímia de *favor*, *feitiço* e *trabalho*

**FILANTROPIA** s.f. (1817-1819) **1** profundo amor à humanidade **2** desprendimento, generosidade para com outrem; caridade ▯ ETIM lat. *philanthropia*, ae 'amizade, benquerença', do gr. *philanthropía*, prov. por infl. do fr. *philantropie* 'amor pela humanidade' ▯ SIN/VAR ver sinonímia de beneficência ▯ ANT misantropia; ver tb. sinonímia de *malevolência*

**BENEFICÊNCIA** s.f. (sXV) **1** ato, prática ou virtude de fazer o bem, de beneficiar o próximo; benfazer, filantropia **2** disposição benéfica; benfazer <a b. de uma intenção>

<sup>90</sup> A maravilhosa nova militância na qual se engajou a comunidade negra não pode nos levar a desconfiar de todo o povo branco, pois muitos de nossos irmãos brancos, como evidenciado por sua presença aqui hoje, vierem a perceber que o seu destino está inteiramente ligado à nossa liberdade. Esse ataque que nós compartilhamos, montados para tomar de assalto as bastilhas da injustiça, precisa ser carregado por um exército birracial. **Nós não podemos andar sós.** (apud SUPPLY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2013, p. 214)

<sup>91</sup> POCHMANN, Márcio. *Qual desenvolvimento? Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Publischer Brasil, 2009, p. 99.

□ ETIM lat. *beneficentia*, ae 'id.' □ SIN/VAR ajuda, altruísmo, amparo, auxílio, benfazer, beneficiação, beneficiamento, benefício, benevolência, benignidade, bondade, caridade, clemência, compaixão, complacência, comprazimento, condescendência, condescendimento, esmola, filantropia, humanidade, humanitarismo, indulgência, piedade, socorro □ ANT ver sinonímia de *malevolência*

**BENEFICENTE** *adj.2g.* (1836) **1** que traz benefício, que faz caridade; beneficiador, caritativo <*instituições b.*> **2** m.q. **benéfico** □ ETIM rad. *benefic-* (retomado ao lat. *beneficentia*) + *-ente* □ SIN/VAR ver sinonímia de *favorável* □ ANT ver antonímia de *favorável*

Portanto, “assistência social” é o mesmo que “serviço social”, e significa a ação, o conjunto de atos que, reunidos, formam uma atividade, destinada a atender as pessoas vulneráveis da sociedade no plano material, da saúde, do direito, da educação, da assistência social em sentido estrito, enfim, de um conjunto de ações que têm o intuito de viabilizar a melhora da vida dos destinatários dessa atividade.

O Dicionário descreve “filantropia” como sinônimo de “beneficência”, descrevendo esta como atos em prol – benefício – do bem das demais pessoas. Tais definições encontram amparo no ordenamento jurídico brasileiro, assim como na doutrina, conforme veremos oportunamente.

A identificação de conceitos básicos é necessária porque a Câmara de Conciliação conterà partícipes de formações distintas, exigirá diálogo de técnicos de formação distinta e, dessa maneira, impõe a descrição, ainda que extremamente concisa de alguns elementos das diferentes aptidões técnico-científicas que deverão dialogar.

Assim, os diferentes partícipes desta Câmara de Conciliação devem ter presentes às definições das **ciências sociais** que têm por intuito a análise e compreensão de que os “*diferentes aspectos do comportamento humano... Compreendem áreas distintas, à medida que se possam diferenciar, por sua natureza, os diferentes aspectos da ação do homem com os quais cada uma delas se envolve*”.<sup>92</sup> Isto porque o conflito aqui existente, por sua só existência, demonstra sua complexidade exigindo conhecimentos de diferentes áreas da ciência, notadamente, das subespécies da ciência social.

A **ciência política** trata das relações entre a nação e o Estado, das formas de governo e da condução dos negócios públicos. A **sociologia** ocupa-se das relações sociais e da organização estrutural da sociedade. A antropologia... A psicologia... Ao **direito** cabe

<sup>92</sup> ROSSETTI, José Pascoal. *Introdução à economia*. 20ª ed. 10ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2013, p. 30.

fixar, com precisão ditada pelos usos, costumes e valores da sociedade, as normas que regularão os direitos e as obrigações individuais e sociais. E à **economia**, que, como as demais áreas, abrange apenas uma fração das ciências sociais, compete o estudo da ação econômica do homem, envolvendo essencialmente o processo de produção, a geração e a apropriação da renda, o dispêndio e a acumulação.<sup>93</sup>

A vinculação ou pontos de comunicação das diferentes subespécies de ciências sociais é importante, porque tanto em uma análise econômica quanto jurídica, a ação do Estado deve visar o bem-estar da população (o bem-comum). No direito há descrição das regras para fins de proteção social, do meio-ambiente, das políticas urbana e agrícola (portanto, aqui compreendido como ambientes distintos, com populações distintas), que visam regular as atividades econômicas visando maior eficiência e a qualidade de vida da população como um todo (a função distributiva).<sup>94</sup>

Com base em Alfred Marshall (*Principles of economics*), José Rossetti leciona que a “economia é o estudo das condições materiais da vida em sociedade e dos motivos que levam os homens a ações que têm consequências econômicas. São seus objetos o estudo da **pobreza**, enquanto estudo das causas de degradação de uma grande parte da humanidade; das condições, motivações e razões da **riqueza**; das ações individuais e sociais ligadas à obtenção do **bem-estar**”.<sup>95</sup>

Em razão disso, uma das questões-chave da economia é a justiça distributiva, isto é, a análise da estrutura de repartição da renda gerada, agregada, produzida pela sociedade, que, no Brasil, é notoriamente “concentrada”, numa desigualdade irracional.

Economia significa a administração de uma casa, de um Estado, permitindo a seguinte definição:

**Economia** é a ciência social que estuda como o indivíduo e a sociedade decidem (escolhem) empregar recursos produtivos escassos na produção de bens e serviços, de modo a distribuí-los entre as várias pessoas e grupos da sociedade, a fim de satisfazer as necessidades humanas.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Idem, p. 30 – 31.

<sup>94</sup> VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. GARCIA, Manuel E. *Fundamentos de economia*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 34 – 35.

<sup>95</sup> ROSSETTI, José Pascoal. *Introdução à economia*. 20ª ed. 10ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2013, p. 45.

<sup>96</sup> VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. GARCIA, Manuel E. *Fundamentos de economia*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 2.

Por esta razão um dos ramos de estudo da economia é o desenvolvimento econômico, tendo por objeto de análise a preocupação com a melhoria do padrão de vida da sociedade.<sup>97</sup> E é no estudo do desenvolvimento econômico que identificamos as condições que podem gerar crescimento, a melhora das condições econômicas, e, conseqüentemente, sociais, da sociedade:<sup>98</sup>

- a) aumento na força de trabalho pelo crescimento demográfico e da imigração;
- b) aumento do estoque de capital ou da capacidade de produzi-lo;
- c) melhoria da qualidade da mão-de-obra, por meio do ensino, educação, treinamento, da especialização;
- d) melhoria da tecnologia, em prol da eficiência no uso do estoque de capital; e, por fim,
- e) Eficiência organizacional, isto é, utilização lógica dos insumos.

A forma pela qual a sociedade se organiza para desenvolver atividades econômicas é denominada de “sistema econômico”, que tem, dentre seus problemas básicos: a) o que produzir dentre as possibilidades existentes; b) como produzir; e, c) para quem produzir, incluindo aqui os destinatários do resultado da produção, isto é, se todos terão direito aos resultados ou se somente alguns serão por eles beneficiados.<sup>99</sup>

A sociologia, por sua vez, estuda as relações sociais, as instituições sociais e a sociedade. Seu foco é explicar as razões das atitudes e comportamentos das pessoas em grupo, isto é, seu foco é a compreensão da ação coletiva. Dentre seus ramos de ênfase estão a “sociologia rural” (tratamento dos aspectos das relações sociais no mundo rural), como a “sociologia urbana” (tem por intuito o estudo da origem, evolução e função da vida no meio urbano).<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Idem, p. 15.

<sup>98</sup> Ibidem, p. 256.

<sup>99</sup> NEVES, Silvério das. VICECONTI, Paulo Eduardo V. *Introdução à economia*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 5.

<sup>100</sup> GIL, Antônio Carlos. *Sociologia geral*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 1 – 6.

A sociologia estuda os movimentos sociais, isto é, as atividades coletivas que se organizam com o fim de estimular ou desestimular uma mudança social, dentre os quais os que são constituídos em virtude problemas sociais. Nessa categoria de movimentos sociais a criação dos grupos é fruto do intuito comum da busca de solução a aflições compartilhadas pela população.<sup>101</sup>

A ciência política, como ciência do poder, ou, melhor, ciência do Estado onde o “poder” é o foco principal da análise, sua formação e manifestação, nos ensina que:

O Estado não dispõe de consciência e vontade própria, pois ele somente existe na consciência e na vontade de seus integrantes, e nas suas interações recíprocas e que conformam a instituição estatal. Os fins próprios do Estado – sua razão de ser – coincidem com os fins políticos de caráter mediato da atividade propriamente política...

Num dos mais importantes documentos do processo constitucional norte-americano, *The Federalist paper*, publicado em 1788, seus autores declaram que “a segurança e a felicidade da sociedade são os fins a que aspiram todas as instituições políticas e aos quais todas as instituições devem sacrificar-se”. Assim, “um bom governo implica duas coisas: primeiro, fidelidade a seu objeto, que é a felicidade do povo; segundo, um conhecimento dos meios que permitam alcançar melhor este objeto”.

... o fim próprio, objetivo e necessário do Estado é o “bem comum”. A elaboração do conceito de “bem comum” tem origem na teologia católica, em particular em Santo Tomás de Aquino (1227-1274) e de acordo com essa origem constitui um *status* no qual se alcança a satisfação de todos os desejos da comunidade e seus membros. Em síntese, o “bem comum” não é o bem de todos – como se “todos” fosse uma unidade real –, mas o conjunto de condições apropriadas para que todos – “grupos intermediários” e pessoas individuais – alcancem seu “bem particular”. Por isso, podemos afirmar que não há contradição entre o “bem comum” e os “bens particulares”.

Dito de outro modo, o Estado tem por fim último oferecer condições para que todas as pessoas que integram a comunidade política realizem seus desejos e aspirações, e para tanto assegura a ordem, a justiça, o bem-estar e a paz externa, que são os elementos necessários para que as outras necessidades públicas sejam atendidas.

O Estado constitui uma organização que busca impulsionar, desenvolver e coordenar as atividades humanas para a obtenção do bem comum. Para atingir esse objetivo, o Estado deve atuar sobre o fundamento do direito e na forma do direito. Para isso, é necessário que todos os cidadãos participem na elaboração das leis, diretamente ou através dos representantes, segundo um sistema que leve em conta, na medida do possível, a capacidade diversificada das pessoas, ficando claro que de nenhum modo, nem na forma da lei, poderão ser abolidos os direitos essenciais da pessoa humana. Entre esses direitos devem ser mencionados, especialmente, direito à liberdade de consciência... direito de reunião e associação... direito de desenvolver uma atividade produtiva (direito ao trabalho) e de gozar de seus frutos...

Em resumo, podemos distinguir o fim objetivo do Estado, ao qual se pode denominar “bem comum”, e que seria a criação de condições que permitam a cada indivíduo e a cada grupo social alcançar seus respectivos fins particulares –; e os fins subjetivos do

---

<sup>101</sup> Idem, p. 240 – 241.

Estado – que são próprios de cada Estado e constituem os variáveis conteúdos do “bem comum”.<sup>102</sup>

A ciência política trata das relações entre a nação e o Estado, das formas de governo e da condução dos negócios públicos, e, por esta razão, a busca do bem comum como fortes objetivos a concretizar direitos reconhecidos como “direitos humanos”, como regras destinadas a proteção de direitos civis e liberdades públicas, cuja busca pela concretização, com maior ênfase, culminando com a Revolução Francesa.

Berenice Rojas Couto leciona que a concretização dos direitos sociais está vinculada às condições econômicas e a base fiscal estatal para serem garantidos, e, conseqüentemente, requer a necessária intervenção do Estado, através de políticas sociais públicas. “Essa vinculação de dependência das condições econômicas tem sido a principal causa dos problemas da viabilização dos direitos sociais, que, não raro, são entendidos apenas como produto de um processo político, sem expressão no terreno da materialidade das políticas sociais”.<sup>103</sup>

É no mesmo sentido a lição de Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni, ao transcreverem:

“... a pobreza certamente não será debelada tão somente pelas políticas sociais, muito menos se estas são tópicas e de caráter emergencial, como tem sido no Brasil. A articulação das políticas econômicas com as políticas sociais é pressuposto fundamental para priorização da área social, não numa perspectiva de mera subordinação destas àquelas, mas como reconhecimento de que o desenvolvimento econômico não se faz sem desenvolvimento social e que este não pode prescindir d progresso econômico”. (Silva, 2003, p. 2038)<sup>104</sup>

Identificados esses elementos que, necessariamente, integram a controvérsia em baila, reunindo elementos técnicos aptos a tratar da política social com a profundidade adequada, necessariamente interdisciplinar e autocrítica, será possível

---

<sup>102</sup> DIAS, Reinaldo. *Ciência política*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 89 – 91.

<sup>103</sup> COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira*. 4ª ed. 3ª reimpressão. São Paulo: Cortez, 2010, p. 48 – 49.

<sup>104</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. YASBEK, Maria Carmelita. GIOVANNI, Geraldo di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 32.

compreender o problema e os mecanismos à solução e, logicamente, concretização do bem comum.<sup>105</sup>

Alexis de Tocqueville, na obra, “A democracia na América” em 1835, analisando as condições dos Estados Unidos à época descreve que “na América, o princípio da soberania do povo não é oculto ou estéril, como em certas nações; ele é reconhecido pelos costumes, proclamado pelas leis; estende-se com liberdade e chega sem obstáculos às últimas consequências”. Contudo, ele adverte que a democracia pode ser ameaçada por fatores, como a tirania da maioria, a burocracia centralizada (que sustenta o poder para somente alguns) e a mediocridade, e que isto poderá ser evitado com a maior participação política de toda a população.<sup>106</sup>

Essa necessidade de participação da população é reiterada pelo ordenamento jurídico pátrio quando trata da matéria objeto dessa controvérsia, o que, por si só, ressalta ser interesse público de máxima relevância.

### **7.3.3. O INTERESSE PÚBLICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A colonização brasileira, totalmente patriarcal, calcada em forte regime escravocrata, não findou com a abolição da escravatura, tampouco pela vinda de outros imigrantes que, distintamente daqueles, vieram por vontade própria, ainda que instigados até mesmo pelos governos de seus países. Suas características marcaram profundamente a sociedade brasileira, que manteve ao longo dos tempos a concentração das forças produtivas, criando uma desigualdade social que se perpetua.

Em recente obra, o geógrafo Ruy Moreira descreve esta desigualdade e vulnerabilidade da população rural nos seguintes termos:

#### *A vertente rural*

O campo vive do mesmo modo que a cidade as agruras das formas de arranjo do seu espaço. Aqui o ponto de referência é também a relação entre a renda fundiária e a renda monetária, com a diferença essencial de ser a terra meio de produção, e a distribuição da propriedade da terra, fonte das relações rurais por excelência, a renda fundiária vindo a ser o vetor preponderante do arranjo. **Renda aqui distinguida em**

---

<sup>105</sup> DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. 13ª ed. 2ª reimpressão. Campinas: Papyrus, 2013, p. 11.

<sup>106</sup> DIAS, Reinaldo. *Ciência política*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 188 – 190.

**absoluta e diferencial, mas esta em diferencial I (por localização e fertilidade do solo) e diferencial II (determinada tecnicamente).**

**Traço histórico estrutural da sociedade brasileira, a distribuição da terra rural é extremamente desigual: 1% dos proprietários detém 45% da propriedade das terras ao tempo que 89% ficam com apenas 20%. Assim, a população do campo divide-se em uma pequena minoria com muita terra e uma imensa maioria sem ou com pouca terra. Esse extremo de grande propriedade latifundiária e pequena propriedade minifundiária é o contraste que domina a paisagem no campo.**

**Até os anos 1950** esse arranjo é quase didático. Centro de referência dos arranjos do espaço no campo, **o grande proprietário fundiário definia os termos do arranjo do pequeno e sua produção. Assim, as terras mais bem localizadas e mais férteis (teremos definidores da renda diferencial I) eram ocupadas pelo grande proprietário, as de pior localização e qualidade eram ocupadas pelo pequeno.** A grande propriedade latifundiária avançava interminavelmente pela extensão da paisagem, num contraste com a localização em geral restritamente concentrada das pequenas propriedades minifundiárias. Estas, entretanto, diferiam em um minifúndio domínial (**parceiros, colonos, moradores, foreiros, assalariados rurais**) e em um minifúndio autônomo (**posseiros, pequenos proprietários familiares e sítiantes**). A renda diferencial I dava, então, o tom do arranjo, numa relação de correspondência quase direta entre a localização da forma de propriedade e as características naturais do espaço, tal qual fora visto por Waibel em suas andanças de pesquisa. **A partir dessa década a ordem do arranjo espacial vai, entretanto, sucessivamente, passando para o domínio da renda diferencial II, a intervenção da técnica dissolvendo e alterando esses termos da correlação.** As terras mais bem localizadas e mais férteis seguem sendo domínio da grande propriedade, e as menos bem localizadas e menos férteis, da pequena, mas a distribuição espacial ganha um contexto de situação novo. O Brasil entra na fase da urbano-industrialização acelerada e muda intensamente a determinação das formas espaciais de distribuição das localizações essenciais.

**A atividade agrícola se desloca das áreas da mata costeira desgastada para as áreas de solos corrigidos dos cerrados do interior, dividindo o uso da terra com a atividade pastoril e disseminando-a para além de suas antigas áreas.** O arranjo dual lavoura-mata e gado-campo da renda diferencial I se inverte num ritmo de transformação que é tão rápido e generalizado quanto mais se deterioram as áreas de solos férteis da mata atlântica e mais se corrigem agronomicamente os solos precários do planalto central frente o ritmo expansivo dos meios de transportes, comunicações e transmissão de energia que exprimem o comando nacional da renda diferencial II.

Nesse passo, o latifúndio e o minifúndio também se transformam. **O latifúndio se transforma em uma empresa rural, usuária de recursos em grande escala de máquinas, adubo industrial, escrituração contábil rigorosa e divisão especializada do trabalho agrícola. E o minifúndio se vê pressionado a integrar-se produtivamente às demandas de mercado, não raro desaparecendo ou sendo obrigando a migrar para novas áreas por incorporação à grande propriedade empresarial.** Ajustada ao movimento de mudança que vem com a integração à indústria e com a sobreposição crescente das exigências de mercado da cidade em rápido processo de urbanização, o campo muda, sem que entretanto mude sua forma histórica de repartição monopólica da terra. Esta, com efeito, ainda mais se intensifica.

O eixo de referência de mudança é sobretudo a mudança ad relação do trabalho agrário. De imediato, o empresariamento do latifúndio expulsa e protelariza o campesinato domínial, transformando-o em um volumoso exército de trabalhadores que migra para as pequenas cidades vizinhas do interior para diariamente oferecer-se como força de trabalho rural volante, o boia-fria, nas áreas modernizadas do campo. Mas expulsa generalizadamente também o campesinato familiar autônomo ao avançar sobre suas terras, transformando-o num campesinato sem-terra ou migrante para ocupar-se como posseiro ou sítiante nas áreas distantes da fronteira agrícola.

A tensão social é assim agravada numa forma própria de contraste. Até os anos 1950 a tensão social rural é uma decorrência estrutural do binômio latifúndio-minifúndio. Herdeiro das plantations o latifúndio mantém-se associado à grande monocultura, vinculando na paisagem da sociedade moderna as grandes fazendas do café, da cana-de-açúcar e do cacau, produtos de exportação, ou reafirmando-se na consorciação com as grandes fazendas de gado. **Já o minifúndio, herdeiro da roça, associa-se às pequenas policulturas de subsistência, expressas na paisagem do consórcio dos cereais tropicais (feijão, arroz) com o milho, a mandioca, a fruticultura, o gado miúdo.** Contrastam, assim, a monocultura plantacionista e a policultura roceira com seus distintos sistemas de cultivo, embora unindo-se na prática do uso comum da queimada, da coivara e da itinerância. São atividades que compartilham as áreas de mata da fachada costeira, a pecuária compartilhando as áreas centrais dos sertões do país, a policultura de subsistência praticada às margens dos rios (áreas de mata galeria), segundo a tradição colonial de descolamento lavoura-gado. Mas contrastam, sobretudo, as classes sociais que são as personas da plantation e da roça, bem como da fazenda de gado e da roça, seja no plano das relações de propriedade, seja de trabalho. **O campesinato roceiro é em geral a forma social que assumem o escravo, o agregado e o posseiro uma vez abolidos o sistema colonial e a escravatura. O escravo liberto e o agregado são mantidos dentro do domínio do latifúndio, mas agora transformados no morador de condição, sujeitos ao trabalho de baixa remuneração nos períodos de safra, à relação da meia e ao pagamento do foro, numa troca da relação binominal colonial-escravista pela relação binominal disfarçada de trabalho rural livre. E são as tensões entre o grande proprietário e essa massa campesina de moradores de condição as fontes de conflitos do campo nesse período.**<sup>107</sup>

José Murilo de Carvalho, tratando da cidadania, expõe a evolução histórica da legislação, leciona confirmando a desigualdade no campo, suas origens e a marca de Casa Grande & Senzala:

Em toda essa legislação houve um grande ausente: o trabalhador rural. Embora não fossem explicitamente excluídos, exigia-se lei especial para sua sindicalização, que só foi introduzida em 1963. A extensão da legislação social ao campo teve de esperar os governos militares para ser implementada. **Esse grande vazio na legislação indica com clareza o peso que ainda possuíam os proprietários rurais. O governo não ousava interferir em seus domínios levando até eles a legislação protetora dos direitos dos trabalhadores.**<sup>108</sup>

Passa o tempo, sopra o vento, e não se consegue superar as desigualdades sociais. Como salienta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a simples definição jurídica, ou melhor, a definição “objetiva” de direitos (direito posto) não implica sua concretização, não conduz, por si só, a efetivação dos direitos.<sup>109</sup> Pior de tudo, a “burocracia centralizada”, renegando o dever de ouvir à população no que tange a

<sup>107</sup> MOREIRA, Ruy. *O discurso do avesso: para a crítica da geografia que se ensina*. São Paulo: Contexto, 2014, p. 137 – 139.

<sup>108</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 123.

<sup>109</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 85.

questões de assistência social, só escuta a população urbana, ignorando os problemas da desigualdade social do campo. Não atende aos movimentos sociais do campo.

Lê, escutam, observam até com certa perplexidade demonstrações dos problemas existentes, sejam em manchetes da fome no campo, da desnutrição, do desamparo, das invasões de terra, da falta de determinados alimentos, do inchaço das favelas e periferias, dos problemas da seca ou mesmo do excesso de chuva, da falta de saneamento, de água, mas não atenta a tais agruras, fazendo *jus* a “invisibilidade do rural” de Jessé Souza.

Porém, a análise do ordenamento jurídico demonstra que não é só direito, é opção política definida objetivamente pela legislação pátria, e realizada efetivamente pela ASCAR em solo gaúcho desde 1955. A conjugação dos profissionais que a compõem, da assistência que prestam aos agricultores e pecuaristas familiares, aos quilombolas, aos pescadores artesanais, aos indígenas, aos assentados, constitui a concretização da política social, tocando nas desigualdades para desconcentrar a renda e o poder, para que obter acesso às vantagens sociais, não só no sentido de carência material, de direito pela impossibilidade de se autossustentarem, mas como veículo à sua emancipação, a sua inclusão efetiva e adequada ao mercado de trabalho, ao gozo dos direitos de uma efetiva cidadania.

O interesse público, portanto, com a assistência social rural, através da assistência técnica e da extensão rural, é garantir o mínimo a todos, é minimizar as desigualdades, superar as dificuldades, viabilizar o acesso às vantagens sociais, à emancipação da população rural, o que é realizado a título de política social, incluindo, portanto, a econômica, por condicionamento natural, formando uma unidade, porque não se conseguem mudanças sociais sem modificações no âmbito econômico (assim como a recíproca é verdadeira), e de distribuição da renda, porque a diminuição da desigualdade só será viável onde também existir produção.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. 13ª ed. 2ª reimpressão. Campinas: Papyrus, 2013, p. 17.

O interesse público é garantir que as políticas públicas cheguem aos “invisíveis”, chegue à “ralé brasileira”<sup>111</sup>, nas palavras de Jessé Souza:

“... A lei da igualdade social só possui realidade efetiva nas sociedades que, a partir de uma mobilização social consequente e refletida, “aburguesaram” em alguma medida significativa o camponês, o proletário e o subproletário.”<sup>112</sup>

Identificado o interesse público, é momento de abordar o tratamento dado pelo ordenamento jurídico brasileiro à matéria.

#### **7.4. O CONCEITO DE “ASSISTÊNCIA SOCIAL” ADOTADO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 – DEFINIDO PELOS DECRETOS-LEI 525 E 527 DE 1938 E TRATADOS INTERNACIONAIS**

O artigo 110 do Código Tributário Nacional dispõe que as expressões utilizadas pela Constituição para “limitar” o poder de tributar – como é o caso de sua utilização em regras constitucionais sobre imunidade – não poderão ser modificadas pela legislação infraconstitucional.

A definição legal de “assistência social” adotada pela Constituição de 1988 tem origem na Constituição de 1934, quando esta previu a criação de “Conselhos Técnicos”, integrados também por conselheiros não servidores públicos (art. 103), que deveriam auxiliar o Senado Federal na organização de “planos de solução dos problemas nacionais” (art. 91, V):

Art. 91 - Compete ao Senado Federal:

V - organizar, com a colaboração dos Conselhos Técnicos, ou dos planos dos Conselhos Gerais em que eles se agruparem, **os planos de solução dos problemas nacionais;**

Art 103 - Cada Ministério será assistido por um ou mais **Conselhos Técnicos**, coordenados, segundo a natureza dos seus trabalhos, em Conselhos Gerais, como **órgãos consultivo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.**

§ 1º - A lei ordinária regulará a composição, o funcionamento e a competência dos Conselhos Técnicos e dos Conselhos Gerais.

§ 2º - **Metade, pelo menos, de cada Conselho será composta de pessoas especializadas, estranhas aos quadros do funcionalismo do respectivo Ministério.**

<sup>111</sup> SOUZA, Jessé. A má-fé da sociedade e a naturalização da ralé. *Ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 402.

<sup>112</sup> SOUZA, Jessé. A má-fé da sociedade e a naturalização da ralé. *Ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 401 – 402.

§ 3º - Os membros dos Conselhos Técnicos não perceberão vencimentos pelo desempenho do cargo, podendo, porém, vencer uma diária pelas sessões, a que comparecerem.

§ 4º - É vedado a qualquer Ministro tomar deliberação, em matéria da sua competência exclusiva, contra o parecer unânime do respectivo Conselho.

Em 1938 foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social, através do Decreto-Lei 525/38, que definiu “serviço social” nos seguintes termos:

Art. 1º **O SERVIÇO SOCIAL tem por objetivo a utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos quer pelas entidades privadas para o fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam.**

Art. 2º Será o serviço social organizado, em todo país, como uma modalidade específica do serviço público, compreendendo, na União, nos Estados e nos Municípios, órgãos de direção, de execução e de cooperação, consoante as necessidades verificadas, e segundo os lineamentos que forem traçados no plano a que se refere a alínea b do art. 4º desta lei.

Na sequência, o **Decreto-Lei 527/38** dispendo sobre os repasses de subvenções às entidades que executassem assistência social, a descreveu como sinônimo de “serviço social”, *verbis*:

Art. 2º A União exercerá a cooperação ordinária, concedendo a subvenção federal a duas espécies de instituições de caráter privado, a saber:

a) **AS INSTITUIÇÕES ASSISTENCIAIS, que são as que se propõem a realização de qualquer espécie de SERVIÇO SOCIAL;**

José Murilo de Carvalho leciona que até então, “no campo, a pequena assistência social que existia era exercida pelos coronéis”.<sup>113</sup>

É certo que a Lei 8.742/93 dispôs expressamente sobre a revogação do Decreto-Lei 525/38, mas o fez “após” o advento da Constituição de 1988, *verbis*:

Art. 33. Decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta lei, fica extinto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), **revogando-se, em consequência, os Decretos-Lei nºs 525, de 1º de julho de 1938, e 657, de 22 de julho de 1943.**

Veja-se que a definição legal descreve que o objetivo é “diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social e de reconduzir tanto o

---

<sup>113</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 64.

indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam”, o que enseja a lição de Pedro Demo sobre “pobreza” (e, portanto, não requer que haja, “miséria”):

Sobre o prisma do bem-estar social, desigualdade se traduz por pobreza...

Entretanto pobreza não se restringe ao problema da carência material, percebido através da fome sobretudo. Olhando bem as coisas, nossa visão comum de pobreza é muito pobre. De um lado, ficamos apenas com a manifestação física, material, deixando de lado a “pobreza de espírito”. De outro, ignoramos aquilo que é marcadamente seu cerne: o fundo político da marginalização opressiva. Pobreza é o processo de repressão do acesso às vantagens sociais.

Se todos passam fome, ninguém é pobre. A carência, de si, não gera necessariamente uma situação de pobreza social. O que faz pobre é ser obrigado a passar fome, enquanto alguns comem bem à custa da fome da maioria. Pobreza social aparece no contexto de vantagens desigualmente distribuídas. No fundo, pobreza é injustiça, o que leva a ressaltar, por outro lado, a necessidade de consciência política da pobreza.

Porquanto é comum a capacidade das oligarquias de produzir o pobre inconsciente, que não sabe que é pobre, pois não chegou a descobrir que é mantido pobre. O que revela, no reverso, a essência política do fenômeno. O pobre mais pobre é aquele que sequer sabe e é coibido de saber que é pobre.

Diante dessa percepção, podemos distinguir dois horizontes mais típicos da pobreza, ainda que no fundo seja um fenômeno só: pobreza socioeconômica e pobreza política.

Por **pobreza socioeconômica** compreendemos a carência material imposta, traduzida na precariedade comumente reconhecida do bem-estar social: fome... desemprego, mortalidade.. doença...

Por **pobreza política** compreende-se a dificuldade histórica de o pobre superar a condição de objeto manipulado, para atingir a de sujeito consciente e organizado em torno de seus interesses.<sup>114</sup>

Em função destas particularidades o combate da “pobreza” (socioeconômica e política) deve primar pela emancipação da população, pela redistribuição da renda e do poder, pela universalização da educação básica, e, logicamente, pelo ataque preventivo de suas causas, como mecanismos aptos a concretizar a diminuição das desigualdades sociais.

A confirmar este conceito de “assistência social”, da década de 30 em diante, floresceram os movimentos internacionais de proteção aos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos assim dispôs:

## ARTIGO XXII

1. Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais

<sup>114</sup> DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. 13ª ed. 2ª reimpressão. Campinas: Papyrus, 2013, p. 19 – 20.

indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país.

#### **ARTIGO XXIII**

1. Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à protecção contra o desemprego.

...

#### **ARTIGO XXV**

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

1. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma protecção social.

#### **ARTIGO XXVI**

1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. **O ensino técnico e profissional dever ser generalizado;** o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.

...

#### **ARTIGO XXVII**

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam.

Estas regras foram reforçadas pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, pela Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), pelo Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais que dispôs:

#### **ARTIGO 6º**

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito, e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito.

2. As medidas que cada Estado Parte do presente Pacto tomará a fim de assegurar o pleno exercício desse direito deverão incluir a orientação e a formação técnica e profissional, a elaboração de programas, normas e técnicas apropriadas para assegurar um desenvolvimento económico, social e cultural constante e o pleno emprego produtivo em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e económicas fundamentais.

#### **ARTIGO 7º**

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente:

- a) Uma remuneração que proporcione, no mínimo, a todos os trabalhadores:
- i) Um salário equitativo e uma remuneração igual por um trabalho de igual valor, sem qualquer distinção; em particular, as mulheres deverão ter a garantia de condições de trabalho não inferiores às dos homens e perceber a mesma remuneração que eles por trabalho igual;
  - ii) Uma existência decente para eles e suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto;
- b) A segurança e a higiene no trabalho;
- c) Igual oportunidade para todos de serem promovidos, em seu Trabalho, à categoria superior que lhes corresponda, sem outras considerações que as de tempo de trabalho e capacidade;
- d) O descanso, o lazer, a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas, assim como a remuneração dos feridos.

#### **ARTIGO 11**

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

- a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;
- b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

**A Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação  
Contra a Mulher, que foi enfática em relação à “mulher rural”:**

#### **Artigo 14**

1. Os Estados-partes levarão em consideração os problemas específicos enfrentados pela mulher rural e o importante papel que desempenha na subsistência econômica de sua família, incluído seu trabalho em setores não-monetários da economia, e tomarão todas as medidas apropriadas para assegurar a aplicação dos dispositivos desta Convenção à mulher das zonas rurais.

2. Os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais, a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a:

- a) participar da elaboração e execução dos planos de desenvolvimento em todos os níveis;

- b) ter acesso a serviços médicos adequados, inclusive informação, aconselhamento e serviços em matéria de planejamento familiar;
- c) beneficiar-se diretamente dos programas de seguridade social;
- d) obter todos os tipos de educação e de formação, acadêmica e não-acadêmica, inclusive os relacionados à alfabetização funcional, bem como, entre outros, os benefícios de todos os serviços comunitários e de extensão, a fim de aumentar sua capacidade técnica;
- e) organizar grupos de auto-ajuda e cooperativas, a fim de obter igualdade de acesso às oportunidades econômicas mediante emprego ou trabalho por conta própria;
- f) participar de todas as atividades comunitárias;
- g) ter acesso aos créditos e empréstimos agrícolas, aos serviços de comercialização e às tecnologias apropriadas, e receber um tratamento igual nos projetos de reforma agrária e de reestabelecimentos;
- h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.

Fundada nessas premissas, isto é, na definição já existente de assistência social desde a década de 30, que converge plenamente com os tratados internacionais sobre a matéria e nos comprometimentos assumidos no âmbito internacional, a Constituição de 1988 reiterou tal concepção, inclusive adotando disposições específicas para determinados públicos, como é o caso das “mulheres”, na esteira dos tratados internacionais.

A Constituição de 1988 dispôs sobre a matéria nos seguintes termos:

**Art. 1º A República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e **tem como fundamentos:**

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

**Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:**

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

**Art. 6º São direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que **visem à melhoria de sua condição social**:

Art. 170. **A ordem econômica**, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, **tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social**, observados os seguintes princípios:

Art. 187. **A política agrícola será planejada e executada na forma da lei**, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, **levando em conta, especialmente**:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

**IV - a assistência técnica e extensão rural;**

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º - Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

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

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 - equidade 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.

Art. 203. **A assistência social será prestada a quem dela necessitar**, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes **diretrizes**:

**I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação E A EXECUÇÃO DOS RESPECTIVOS PROGRAMAS ÀS ESFERAS ESTADUAL E MUNICIPAL, BEM COMO A ENTIDADES BENEFICENTES E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL;**

**II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.**

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a **programa de apoio à inclusão e promoção social** até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Berenice Rojas Couto, analisando os artigos 203 e 204 da CRFB, leciona que a inclusão da assistência social no âmbito da seguridade social concretizou um objetivo de positivação de que ela constitui uma **política social pátria**, portanto, não só necessária, mas **obrigatória**:

Essa inserção, bastante inovadora, introduz o campo da assistência social como política social, dirigindo-a a uma população antes excluída do atendimento na ótica dos direitos. Sua definição impõe compreender o campo assistencial como o da provisão necessária para enfrentar dificuldades que podem ser interpostas a qualquer cidadãos e que devem ser cobertas pelo Estado.<sup>115</sup>

A Constituição utilizou a expressão “assistência social”, adotando, conseqüentemente, a regra legal que a definia, ou seja, a fixada pelo art. 1º do DL 525/38. Dispôs sobre direitos de natureza social, como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, proteção à maternidade, à infância, assim como meios de conduzir a melhoria da condição social, isto é, destinados a concretizar a efetiva cidadania, a dignidade de todos os seres humanos, os valores decorrentes do trabalho, com objetivo de construir uma sociedade livre, justa, solidária, garantindo o desenvolvimento nacional,

<sup>115</sup> COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 4ª ed. 3ª reimpressão. São Paulo: Cortez, 2013, p. 170.

erradicando a pobreza, reduzindo as desigualdades sociais, promovendo o bem comum, o bem-estar (em outros termos: dispôs sobre “direitos sociais”).

A Constituição dispôs que a política social visará, primordialmente, o primado do trabalho, o bem-estar e a justiça social, mediante um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e também da sociedade, calcada nos objetivos de viabilizar a universalidade de atendimento (isto é, a quem necessitar), com atenção as particularidades da população urbana, bem como da rural, inclusive no âmbito da economia, pois embora permita a livre iniciativa, impõe o dever de assegurar a todos existência digna, a observância dos ditames da justiça social, o que é reiterado no âmbito da ordem social (Título VIII da Constituição), definindo como primado o trabalho, mas como objetivo o bem-estar e a justiça social, mediante conjunto de ações, dentre as quais a “assistência social”.

A Constituição pátria é clara no sentido de que a República Federativa do Brasil tanto no plano social, quanto no econômico, será guiada pelo intuito de garantir a existência digna das pessoas, garantir a justiça social. Portanto, as políticas sociais, econômicas, ou socioeconômicas deverão, necessariamente, primar pelo direito de todos, notadamente, daqueles em estado de vulnerabilidade social. No âmbito rural, previu que a política socioeconômica terá instrumento para atendimento dos vulneráveis a assistência técnica e a extensão rural.

Como o direito, inclusive a Constituição, é um “conjunto de regras”, as ações de assistência social deverão ter por intuito garantir atendimento a todos, e tratando desiguais de forma desigual (isto é, quem precisa é atendido pelo Estado em todas as esferas, àqueles que não precisam, que se autossustentam, serão tratados de forma distinta), tendo, como instrumento, a seletividade, atentando às particularidades da população rural são distintas da urbana.

O Estado desenvolverá ações de inclusão e promoção social, isto é, políticas visando incluir, introduzir, integrar à sociedade os excluídos, miseráveis (totalmente desprovidos) ou necessitados (parcialmente desprovidos, desamparados), para que possam participar efetivamente do mercado de trabalho, da economia, assim como proteção da família, maternidade, infância, adolescência, velhice etc.

Resulta evidente que os serviços públicos, prestados pelo Estado ou pela iniciativa particular de natureza assistencial, isto é, sem finalidade econômica, ou, por outro giro, não têm natureza econômica (pois não dizem respeito à execução de atividade econômica no sentido dado pelos artigos 173 e 175 da Constituição, consoante expõe Emerson Gabardo com fundamentos em Carlos Ari Sundfeld). E tanto é verdade que deve ser prestado de forma gratuita aos necessitados.<sup>116</sup>

Manoel Gonçalves Ferreira Filho confirma essa vinculação dos direitos sociais como direitos fundamentais, frutos das lutas de classes, da busca de proteção dos excluídos, da parcela da população não atendida pela mera concessão de “liberdades”, carentes de direitos destinados a superar a miséria da maioria do povo, a garantir uma vida digna e a igualdade de oportunidades, “independência social do indivíduo”, a obter emancipação:

... esses direitos, caros a burguesia que possuía os meios para deles usufruírem, não serviam para a melhoria da condição de vida da classe trabalhadora e para a maioria da população que padecia da penúria. Isto provocou um conflito, ao menos latente, entre os bens aquinhoados e o proletariado, ou seja, em face do que se veio a chamar de **questão social**.

...as liberdades pouco adiantavam para livrar da miséria a maioria do povo. Compreende-se, por isso, a tese radical de que seriam eles vazios para a maior parte dos seres humanos que está na obra de Marx. Este, na *Questão Judaica*, apresenta-os como meramente formais, eis que o povo não teria condições de beneficiar-se deles.

Tal posicionamento teve forte eco na fase da extrema pobreza da classe trabalhadora, mormente na expansão inicial do capitalismo industrial...

#### 7. O segundo momento: **os direitos sociais**

Esse reformismo, que acompanha o intervencionismo estatal típico do Estado-providência, veio suscitar a declaração, como fundamental, de novos direitos. Estes visam a assegurar a todos uma vida digna e a igualdade de oportunidades. São os direitos ao trabalho, à educação, à saúde, ao sustento na doença e na velhice, ao lazer etc.

Refletem, segundo Duguit, a “solidariedade social”. Visam, conforme salienta Mirkine-Guetzévitch, a “assegurar a independência social do indivíduo”. Correspondem, em termos gerais, àquilo que Franklin Roosevelt chamou de *freedom from want*.<sup>117</sup>

#### 8. O documento símbolo: a Constituição de Weimar

A consagração constitucional dos direitos sociais, na opinião generalizada da doutrina, se dá na segunda década do século XX.

<sup>116</sup> GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 139.

<sup>117</sup> Recorde-se aqui o famoso discurso do Presidente americano, de 7 de janeiro de 1941, em que este antecipa os objetivos a serem conquistados para todos, ainda que pela guerra: as quatro liberdades, ou libertações: *freedom of speech and expression, freedom to worship God in his own way, freedom from want, freedom from fear*. V. José Pinto Antunes, **Os direitos do homem**, São Paulo, 1947, p. 127.

Entretanto, não se pode esquecer que um precedente importante data de 1848. A Constituição francesa então editada, a da Segunda República (que sucede à derrubada da monarquia orleanista), consagra o direito ao trabalho, com a proteção do emprego e a assistência aos necessitados...

Para muitos, a Constituição alemã de 11 de agosto de 1919. Neste documento, em cuja elaboração preponderaram os socialistas reformistas e os adeptos ao cristianismo social, não só são atendidas as obrigações decorrentes do Tratado de Versalhes como avultam prescrições concernentes à ordem econômica e social. Na sua Parte II, condiciona a propriedade à função social (art. 153), enseja a reforma agrária (art. 155), permite a socialização de empresas (art. 156), prevê o direito à sindicalização (art. 159), à previdência social (art. 161), a co-gestão das empresas (art. 165). Também prevê a instrução obrigatória, em estabelecimentos públicos, para todos os jovens (arts. 143 e 145).

Sua repercussão foi imensa – e este é o argumento decisivo. Serviu de modelo para as Constituições dos Estados então surgidos na Europa central e teve claro reflexo na Constituição brasileira de 1934. A este propósito, compare-se o texto do art. 151 alemão, com o art. 115 do documento brasileiro. Em ambos é dito que a ordem econômica deve ser organizada com os “princípios da justiça”, a fim de propiciar a todos os homens uma “existência digna”. É nesses limites que é “garantida a liberdade econômica”. E o art. 170, caput, da Lei Magna brasileira em vigor, ainda faz eco, ao reclamar respeito aos “ditames da justiça social” e, sobretudo, ao atribuir como finalidade da ordem econômica “assegurar a todos existência digna”.

#### 9. Uma síntese: **a Declaração Universal de 1948**

Ao findar a Segunda Guerra Mundial, portanto, em meados do século passado, exatamente em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas promulgou uma Declaração de Direitos do Homem de pretensão universal.

Ela exprime uma síntese da questão naquele importante momento histórico e engloba entre os direitos fundamentais, tanto as liberdades, como os direitos sociais.<sup>118</sup>

Facilmente se percebe que os Constituintes de 1988, tampouco os legisladores ao editarem a Lei 8.742/93, inventaram a roda. O ordenamento jurídico pátrio (o que inclui os tratados internacionais, por força do art. 5º, §§ 2º e 3º, da Constituição) adotou as concepções de assistência social construída ao longo de séculos nas lutas das classes sociais, tal como descrito na célebre obra de Ihering<sup>119</sup>, a resistência do povo contra o despotismo, contra as violações da Constituição praticadas pelo poder estatal.<sup>120</sup> Nesse sentido a lição do Procurador Federal Miguel Horvath Júnior ao tratar da seguridade social:

<sup>118</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 86 – 89.

<sup>119</sup> **O fim do direito é a paz, o meio de atingi-lo a luta.** Enquanto o direito tiver de contar com as agressões partidas dos arraiais da injustiça – e isso acontecerá enquanto o mundo for mundo – não poderá prescindir da luta. **A vida do direito é a luta – uma luta** dos povos, dos governos, **das classes sociais**, dos indivíduos. (IHERING, Rudolf von. *A luta pelo direito*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 53)

<sup>120</sup> Idem, p. 53.

O Programa de Ottawa de Seguridade Social para as Américas, adotado pela 8ª Conferência dos Estados da América membros da Organização Internacional do Trabalho (OIT) celebrada na cidade canadense de Ottawa nos dias 12 e 13 de setembro de 1966, estabeleceu que **a Seguridade Social deve ser instrumento de autentica política social para garantir um equilibrado desenvolvimento socioeconômico e uma distribuição equitativa da renda nacional**. Em consequência os programas de Seguridade Social devem ser integrados na política econômica do Estado com o fim de destinar a estes programas o máximo de recursos financeiros, compatíveis com a capacidade econômica de cada país.

A seguridade social é parte integrante da ciência política que mediante a utilização de instrumentos próprios atenderá as necessidades de saúde, assistência social e previdência social, buscando a defesa e a constante busca da paz e do progresso da sociedade através do bem-estar individual de seus membros. O Estado ao organizar a seguridade social deve se ocupar do estabelecimento da tutela de base. E na busca desta tutela de base deve estabelecer o mínimo social nacional. Deixando livre e facultando aos membros da sociedade a atuação visando a complementação da proteção da base que é dever do Estado.

A Seguridade Social é, pois “apenas uma parte da luta contra os cinco gigantes do mal: a miséria física, que o interessa diretamente; a doença, que é, muita vezes, causadora da miséria e que produz ainda muitos males; a ignorância, que nenhuma democracia pode tolerar nos seus cidadãos; a imundície, que decorre principalmente da distribuição irracional das indústrias e da população; e contra o desemprego involuntário (ociosidade) que destrói a riqueza e corrompe os homens, estejam eles bem ou mal nutridos (...) Mostrando que a seguridade, pode combinar-se com a liberdade, a iniciativa e a responsabilidade do indivíduo pela sua própria vida”.<sup>121</sup>

O intuito parece ser contribuir para que o indivíduo tenha condições de ser feliz nas palavras do filósofo Bertrand Russel: “há certas coisas que são indispensáveis para a felicidade da maioria das pessoas, mas são coisas simples: comida e casa para morar, saúde, amor, um trabalho satisfatório e o respeito dos outros”.<sup>122</sup> Nas palavras de Berenice Rojas Couto “o fundamento central dos direitos sociais são as necessidades reais do homem, que se caracterizam por serem básicas, objetivas, universais e históricas”.<sup>123</sup>

A Lei 8.742/93 corroborando com este entendimento de meio de concretização dos direitos sociais, dispôs:

Art. 1º **A assistência social**, direito do cidadão e dever do Estado, é **Política de Seguridade Social** não contributiva, **QUE PROVÊ OS MÍNIMOS SOCIAIS**, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

<sup>121</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 8ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, 108 – 109.

<sup>122</sup> RUSSEL, Bertrand. *A conquista da felicidade*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2003, p. 205 – 206.

<sup>123</sup> COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira*. 4ª ed. 3ª reimpressão. São Paulo: Cortez, 2010, p. 48.

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à **UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**.

**Art. 4º** A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - **supremacia do atendimento às necessidades sociais** sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - **universalização dos DIREITOS SOCIAIS**, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

E, por todas estas razões, bem andou o Supremo Tribunal Federal, em voto da lavra do Ministro Moreira Alves ao apreciar pedido de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.028-DF, quando dispôs:

... Do exame sistemático da Constituição, verifica-se que a Seção relativa à Assistência Social não é exauriente do que se deve entender como Assistência Social, pois, além de não se referir a carentes em geral, mas apenas a família, crianças e adolescentes, velhos e portadores de deficiência sem sequer exigir de todos estes que sejam carentes, preceitua, em seu artigo 23, que ela se fará independentemente de contribuição à seguridade social, a indicar que será gratuita, o que só se compatibilizará com o disposto no parágrafo único do artigo 149 — que permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituam contribuição cobrada de seus servidores para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e de assistência social — se se entender que, para a Constituição, o conceito de assistência social é mais amplo não só do doutrinário, mas também do adotado pelo artigo 203 para a disciplina específica prevista nele e no dispositivo que se lhe segue.

Por isto mesmo, em sua redação originária, o artigo 55 da Lei 8.212/91, que regulamentou as exigências que deveriam ser atendidas pelas entidades beneficentes de assistência social para gozarem da imunidade — isenção prevista na Constituição — imunidade é, conforme entendimento já firmado por esta Corte — adotou conceito mais amplo de assistência social do que o decorrente o artigo 203 da Carta Magna, ao estabelecer, em seu inciso III, que uma dessas exigências para a isenção (entenda-se imunidade) em favor das entidades beneficentes de assistência social seria a de ela promover “a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes.

...

Esse conceito mais lato de assistência social — e que é admitido pela Constituição — é o que parece deva ser adotado para a caracterização dessa assistência prestada por entidades beneficentes, tendo em vista o cunho nitidamente social de nossa Constituição.

Diante disso, cumpre identificar qual foi o tratamento dado pela legislação infraconstitucional pós 1988, e a definição da Política Social de Assistência Social, para, na sequência, analisar a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, como instrumento à concretização dos direitos humanos, notadamente, direitos sociais,

superando as dificuldades de proteger, garantir, concretizá-los à população em estado de vulnerabilidade do meio rural.<sup>124</sup>

## 7.5. A POLÍTICA SOCIAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL DO “GÊNERO” ASSISTÊNCIA SOCIAL

Cumprir iniciar a análise deste tópico tendo presente a necessária diferenciação entre “assistência” e “assistencialismo”. Este último nada mais é do que o “cultivo do problema social sob a aparência de ajuda”, a concessão de benefícios sobre a título de esmola, instigando a dependência, sufocando o potencial do exercício pleno da cidadania, mantendo a desigualdade. Já a assistência visa conduzir à emancipação, a auxiliar, ainda que de modo permanente, contribuindo à emancipação, pois este é o seu foco. A realização assistida de atividade produtiva em um asilo tem viés de terapia ocupacional, mas também fonte de renda, como forma de participação social, como instigação de cogestão ou organização.<sup>125</sup>

Para não incorrer em assistencialismo, deve-se atentar para os fins da política social para o Estado, mas, também, necessariamente, para seus destinatários. Pedro Demo discorre sobre o ponto de vista do Estado:

Política social pode ser contextualizada, de partida, **do ponto de vista do Estado**, como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais. Por trás da política social existe a questão social, definida desde sempre como a busca de composição pelo menos tolerável entre alguns privilegiados que controlam a ordem vigente, e a maioria marginalizada que a sustenta.

...

Política social não é ajuda, piedade ou voluntariado. Mas o processo social, por meio do qual o necessitado gesta consciência política de sua necessidade, e, em consequência, emerge como sujeito de seu próprio destino, aparecendo como condição essencial de enfrentamento da desigualdade sua própria atuação organizada. Política Social emancipatória é aquela que se funda na cidadania organizada dos interessados. Ou seja, não trabalha com objetos manipulados, mas com sujeitos coparticipantes e codecisores.

O processo de emancipação histórica conhece sobretudo duas vias mais típicas: a via econômica, traduzida pelo trabalho e pela produção, que pode garantir

<sup>124</sup> GALLARDO, Hélio. *Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos*. 1ª Ed. São Paulo: Unesp, 2014, p. 266.

<sup>125</sup> DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. 13ª ed. 2ª reimpressão. Campinas: Papyrus, 2013, p. 30 – 31.

autossustentação; e a via política, traduzida pela formação da cidadania organizada, que pode garantir a autogestão.<sup>126</sup>

O chileno Hélio Gallardo, Professor da Universidade da Costa Rica, trata do ponto de vista dos destinatários:

**As políticas públicas podem ser vistas da perspectiva da Ciência Política, da administração pública ou do pensamento social. Este último significa da perspectiva das necessidades das pessoas.** Estas surgem pelo caráter ou caracteres que têm as relações sociais que constituem essas pessoas. As famílias podem ser entendidas como uma decantação de tramas sociais que determinam instituições animadas por lógicas ou espíritos.<sup>127</sup>

Feitos esses esclarecimentos preliminares, é momento de abordar o tratamento da assistência social – gênero – dado pela legislação infraconstitucional.

Como vimos a Constituição de 1988 que adotou a definição legal de assistência social dada pelos Decretos-Lei 525 e 527 de 1938.

O Decreto-Lei 525/38, embora atualmente revogado, foi mantido de forma expressa, por determinado período de tempo, pela própria Lei 8.742/93 que dispôs sobre a organização da Assistência Social.<sup>128</sup> Por esta razão, cumpre transcrever aqui sua definição de assistência social (em conjunto com o art. 2º, “a”, do Decreto-Lei 527/38)<sup>129</sup>:

**Art. 1º** O serviço social tem por objetivo a utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos quer pelas entidades privadas para o **fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam.**

A Lei 8.742/93, mantendo a vigência desse Decreto-Lei expressamente (art. 33), e que deve, necessariamente, ser interpretado com as demais disposições do ordenamento jurídico pátrio, dispôs:

---

<sup>126</sup> DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. 13ª ed. 2ª reimpressão. Campinas: Papyrus, 2013, p. 14.

<sup>127</sup> GALLARDO, Hélio. *Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos*. 1ª Ed. São Paulo: Unesp, 2014, p. 112.

<sup>128</sup> Art. 33. Decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta lei, fica extinto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), revogando-se, em consequência, os Decretos-Lei nºs 525, de 1º de julho de 1938, e 657, de 22 de julho de 1943.

<sup>129</sup> Art. 2º A União exercerá a cooperação ordinária, concedendo a subvenção federal a duas espécies de instituições de caráter privado, a saber:

a) **as instituições assistenciais**, que são as que se propõem a realização de qualquer espécie de serviço social;

Art. 1º **A assistência social**, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que **provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações** de iniciativa pública e da sociedade, **para garantir o atendimento às necessidades básicas**.

Portanto, a Lei 8.742/93 dispôs que o objeto, o fim da assistência social, é garantir que toda a população possa ter acesso às necessidades básicas, para que todos tenham condições aos mínimos sociais – aos direitos sociais. Para tanto, elencou objetivos a serem visados em prol desse fim, elencando de forma exemplificativa (considerando, por exemplo, a adoção de expressões como “especialmente” e não “exclusivamente”), a proteção social, a vigilância socioassistencial, a defesa de direitos e o enfrentamento da pobreza:

Art. 2º **A assistência social tem por objetivos:**

I - a **proteção social**, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, **especialmente:**

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a **promoção da integração ao mercado de trabalho;**

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - a **vigilância socioassistencial**, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a **defesa de direitos**, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. **PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA**, a assistência social **realiza-se de forma integrada às políticas setoriais**, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e **promovendo a universalização dos direitos sociais**.

Como a execução desse fim, em prol da concretização de tais objetivos pode ocorrer através de distintas atividades (isto é, da prática reiterada e continuada de atos ou condutas diversas), a Lei 8.742/93 dispôs sobre espécies de atividades que seriam realizadas, arrolando dentre elas as de atendimento, de assessoramento, e, por fim, de defesa e garantia de direitos, nos seguintes termos:

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento

aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

§ 1º São de **atendimento** aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de **ASSESSORAMENTO** aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o **fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças**, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de **DEFESA E GARANTIA DE DIREITOS** aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a **defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos**, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

A Lei 8.742/93 também descreveu os princípios a serem observados na no planejamento e na execução da assistência social:

Art. 4º **A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:**

I - supremacia do atendimento às **necessidades sociais** sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - **UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, A FIM DE TORNAR O DESTINATÁRIO DA AÇÃO ASSISTENCIAL ALCANÇÁVEL PELAS DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS;**

III - **respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia** e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

A Lei 8.742/93 dispôs que é competência da União propor a Política Nacional de Assistência Social ao Conselho Nacional de Assistência Social (denominação atual do Conselho Nacional de Serviço Social criado pelo DL 525/38), a quem compete aprova-la.<sup>130</sup>

<sup>130</sup> Art. 18. **Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social:**  
I - **aprovar a Política Nacional de Assistência Social;**

A Resolução n. 145/04 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS que aprovou a Política Nacional de Assistência Social adotou os mesmos fins para este público, conforme observamos em seu texto:

### 1. ANÁLISE SITUACIONAL

A Assistência Social como política de proteção social configura-se uma nova situação para o Brasil. **Ela significa garantir a todos, que dela necessitam**, e sem contribuição prévia a provisão dessa **proteção**. Esta perspectiva significa aportar quem, quantos, quais e **onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social**. Numa nova situação, não dispõe de imediato e pronto a análise de sua incidência. A opção que se construiu para exame da política de assistência social na realidade brasileira parte então da defesa de um certo modo de olhar e quantificar a realidade, a partir de:

- Uma visão social inovadora... pautada na dimensão ética de **incluir “os invisíveis”**, ... **as diferenças e os diferentes**, as disparidades e as desigualdades.
- Uma visão social de proteção, o que supõe **conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos**, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los.
- **Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais**, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia. Isto exige confrontar a leitura macro social com a leitura micro social.
- Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem ser desenvolvidas...

Tudo isto significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: **as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família**. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem.

...

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido **ela é aliada ao desenvolvimento humano e social** e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também da capacidade de acesso, vale dizer, da redistribuição, ou melhor, distribuição de acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos.

A Política Nacional de Assistência Social se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, tendo os **mais de 5.500 municípios brasileiros** como suas referências privilegiadas de análise, pois **se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios**. Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações.

**Por sua vez, ao agir na capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como**

---

Art. 19. **Compete ao órgão da Administração Pública Federal** responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social:

II - **propor ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social**, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;

**invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência.**

Nessa direção...  **cabe reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica associadas aos processos de exclusão/inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil, em seus diferentes territórios.**

...

### **Aspectos Demográficos**

A dinâmica populacional é um importante indicador para a política de assistência social, pois ela está relacionada com o processo econômico estrutural de valorização do solo em todo território nacional, destacando-se a alta taxa de urbanização especialmente nos municípios de médio e grande porte e as metrópoles...

...

Seguindo a análise demográfica por município, vale notar que embora a tendência de urbanização se verifique na média das regiões brasileiras, a sua distribuição entre os municípios apresenta comportamento diferenciado, considerando o aporte populacional . **Além do fato de os municípios de porte pequeno 1 (até 20.000 habitantes) apresentarem ainda 45% de sua população vivendo em áreas rurais, vale lembrar também que esses municípios representam 73% dos municípios brasileiros...** Essas nuances consideram as dinâmicas internas de cada tipo de município, face à natureza de sua concentração populacional aliada às condições socioeconômicas.

## **2. POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

De acordo com o artigo primeiro da LOAS, “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que **provê os mínimos sociais**, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, **para garantir o atendimento às necessidades básicas**”.

A Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da **Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em dezembro de 1993**, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: **o campo dos direitos**, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no **sistema do bem-estar social** brasileiro concebido como campo da Seguridade Social, configurando o triângulo juntamente com a saúde e a previdência social.

A inserção na Seguridade Social aponta, também, **para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida**. Segundo Di Giovanni (1998:10), entende-se por Proteção Social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto aos bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida social. Ainda os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar.

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. **É o caso de ... famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social como padrão digno e cidadã.**

### **2.3. Objetivos**

**A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à**

**garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.** Sob essa perspectiva, objetiva:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, EM ÁREAS urbana e **RURAL**.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

#### 2.4. Usuários

**Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, TAIS COMO:** famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, acesso às demais políticas públicas... inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

...

#### 2.5.1. Proteção Social Básica

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social...

...

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários.

Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, **bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS.**

...

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais com:

- Programa de Atenção Integral às Famílias;
- Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;

Destacamos ainda da Política Nacional de Assistência Social ocorreu através da Resolução n. 145/04 do CNAS:

Tudo isso significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem.

...

A inserção na Seguridade Social aponta, também, para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida...

A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar.

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a **garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego**. É o caso das pessoas com deficiências, idosos, desempregados, famílias numerosas, **famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã**.

Por segurança de acolhida entende-se como uma das seguranças primordiais da política de assistência social. Ela opera com provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade...

O Conselho Nacional de Assistência Social também editou a Resolução n. 33/2012, publicada em 03/01/2013, aprovando a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS.

A V Conferência Nacional de Assistência Social do Conselho Nacional de Assistência Social fixou estratégias e metas para a implementação da Política de Assistência Social no Brasil em 08/12/2005 – Decálogo dos Direitos Socioassistenciais – íntegra anexa, dispondo:

**2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva:** Direito, do cidadão e cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operadas de modo articulado para garantir completude de atenção, nos meios rural e urbano.

**7. Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas:** Direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida garantida pela articulação, intersectorial da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infraestrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável.

**8. Direito à renda:** Direito, do cidadão e cidadã e do povo indígena, à renda individual e familiar, assegurada através de programas e projetos intersectoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo, que assegurem a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, nos meios urbano e rural.

**9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva:** Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial a ter garantido o cofinanciamento estatal – federal, estadual, municipal e Distrito Federal – para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede socioassistencial nos meios urbano e rural.

A **Resolução CNAS n. 27/2011**, que Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social (ou seja, dentro do “gênero serviços de assistência social”, tratou das espécies assessoramento e defesa e garantia de direitos), dispôs:

...

Considerando o Decálogo dos Direitos Socioassistenciais como o documento orientador da política de Assistência Social;

...

Considerando o reconhecimento da primazia das entidades não governamentais no campo do assessoramento e da defesa e garantia de direitos, na forma dos §§ 2º e 3º do art. 3º da LOAS;

Considerando que as organizações gozam de autonomia e possuem liberdade de organização para o fortalecimento da democracia;

Considerando que dada a natureza das atividades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos, é mais adequado caracterizá-las do que tipificá-las;

Considerando a necessidade de estabelecer conceitos e parâmetros para o reconhecimento e a pertinência das atividades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos, no campo socioassistencial;

Considerando que as ofertas de assessoramento e de defesa e garantia de direitos devem estar voltadas para a aquisição de conhecimentos, habilidades e desenvolvimento de potencialidades que contribuam para o alcance da autonomia pessoal e social dos usuários da assistência social e facilitem a sua convivência familiar e comunitária;

Considerando que os serviços, programas, projetos e benefícios compreendidos no campo do atendimento devem buscar a articulação com as atividades de defesa e garantia de direitos, para sua qualificação ética e política no âmbito da política de Assistência Social;

#### **RESOLVE:**

**Art. 1º Caracterizar as atividades de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social, na forma da matriz anexa.**

Art. 2º As atividades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos compõem o conjunto das ofertas e atenções da política pública de assistência social articuladas à rede socioassistencial, por possibilitarem a abertura de espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa, no campo socioassistencial, a criação de espaços para a defesa dos direitos socioassistenciais, bem como o fortalecimento da organização, autonomia e protagonismo do usuário.

Parágrafo único. A dimensão ética e política da defesa de direitos perpassa todas as ofertas e atenções da política pública de assistência social, sem prejuízo daquelas atividades, iniciativas ou organizações constituídas especificamente para esse fim.

José Paulo Netto discorre que em 1986, em Araxá, MG, 38 assistentes sociais produziram o Documento de Araxá, fazendo constar do capítulo “Serviço Social e Realidade Brasileira”:

O Serviço Social (...) tem em mira uma contribuição positiva ao desenvolvimento, entendido este como um processo de planejamento integrado de mudança nos respectivos aspectos econômico, tecnológico, socioculturais e político-administrativos.<sup>131</sup>

A análise de todo este conjunto normativo contém reiteradamente descrição de que a sociedade deve ser ouvida, deve participar ativamente na definição dos serviços públicos necessários a que tenha acesso aos mínimos sociais (isto é, ela, a sociedade é que deve dizer o que lhe aflige), que as atividades deverão focar no protagonismo, na superação das desigualdades sociais.

## **7.6. A VULNERABILIDADE SOCIAL NO MEIO RURAL E A ASSISTÊNCIA TÉCNICA E A EXTENSÃO RURAL**

A Declaração dos Direitos Humanos ensejou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil em 24/01/1992, que foi expresso em fixar a obrigação aos Estados de orientar e formar técnica e profissionalmente a população, como forma de garantir o desenvolvimento econômico, social e cultural, e, assim o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais, notadamente nos arts. 6º, 11 e 12.

Isto foi reiterado pelo Protocolo Adicional a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de San Salvador", ratificado em 21/08/1996. Recentemente, ensejou a Declaração Conjunta firmada no dia 31 de janeiro de 2011, pela Presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, e pela Presidenta da República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, em Buenos Aires, na Argentina.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> NETTO, José Paulo. *Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. 16ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 173.

<sup>132</sup> 5. Determinaram aos respectivos Ministros do Desenvolvimento Social a elaboração de uma agenda de trabalho conjunto na área de inclusão produtiva e economia solidária, com ênfase em programas que estimulem o cooperativismo e o empreendedorismo, como os bancos de microcrédito, a capacitação em micro-empresendimentos e os centros de comercialização.

Além destes tratados e acordos internacionais, a Constituição de 1988 (art. 5º, §§1º, 2º e 3º) foi expressa no sentido de que União, Estados e Municípios deveriam e devem proteger a população, urbana e a **rural** (em função de suas distintas particularidades), consoante se observa no art. 23, II, V, VI, VII, VIII, IX, X, e par. único, art. 193, 194, par. único, I, II e III, 203 e 204, o que levou ao advento da **Lei 8.742/93** ao prever no art. 2º, par. único, art. 4º, 23, 25 e 26 que os serviços de assistência social permaneceriam com **atuação integrada das políticas setoriais**.

Tome-se, por exemplo, as disposições específicas sobre a “mulher rural” constantes da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher transcritas nos tópicos anteriores.

A preocupação com o atendimento da população rural em estado de vulnerabilidade social constou da Constituição de 1934 (arts. 10 e 121), como efeito da criação dos Conselhos Técnicos destinados a subsidiar o Senado Federal na apresentação de projetos de solução dos problemas nacionais, dentre os quais o Conselho Nacional de Serviço Social, que, por sua vez, deu azo ao advento do Decreto-Lei 9.853/46 (Serviço Social do Comércio – SESC), e do Decreto-Lei 9.403/46 (Serviço Social da Indústria – SESI), isto é, fruto do Decreto-Lei 525/38 (art. 1º e 2º) e do Decreto-Lei 527/38 (arts. 1º e 2º), o Decreto-Lei 7.449/1945, que tratou de **instigar ações destinadas à proteção social do homem do campo, visando instruí-lo, ampará-lo, melhorar suas condições de vida**, ao “obrigar” os municípios a possuir uma associação rural, mas com subvenções do Poder Público. O Decreto-Lei 8.127/1945, o modificou para conter também a previsão de **“manter serviços de assistência técnica, econômica e social...”**.

Logo **após a criação da ASCAR** pela União, Estado do Rio Grande do Sul e outras entidades **em junho de 1955**, sobreveio a **Lei 2.613, de 23 de setembro de 1955, criando o Serviço Social Rural – SSR** nos seguintes termos:

Art 3º O Serviço Social Rural terá por fim:

I. A prestação de **serviços sociais no meio rural, visando a melhoria das condições de vida da sua população**, especialmente no que concerne:

- a) à alimentação, ao vestuário e à habitação;
- b) à saúde, à educação e à assistência sanitária;

c) ao incentivo à atividade produtora e a quaisquer empreendimentos de molde a valorizar o ruralista e a fixá-lo à terra.

II. **Promover a aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural;**

III. **Fomentar no meio rural a economia das pequenas propriedades e as atividades domésticas;**

IV. **Incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais;**

V. **Realizar inquéritos e estudos para conhecimento e divulgação das necessidades sociais e econômicas do homem do campo;**

VI. Fornecer semestralmente ao Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho relações estatísticas sobre a remuneração paga aos trabalhadores do campo.

Ou seja, considerando os termos do art. 1º do Decreto-Lei 525/38, previu a criação de entidade destinada especificamente a tratar da assistência social no âmbito rural, como instrumento de combate a desigualdade social, de combate à miséria, de combate à pobreza socioeconômica e política.<sup>133</sup>

A **Lei Delegada n. 11/1962** reuniu o SSR (Serviço Social Rural) com o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, com o Conselho Nacional da Reforma Agrária e com o Estabelecimento Rural do Tapajós, que passaram a integrar a Superintendência de Política Agrária (**SUPRA**), isto é, não excluiu a finalidade, apenas **reestruturou administrativamente** o Ministério da Agricultura.<sup>134</sup>

A **Lei 4.504/64** (Estatuto da Terra) previu que o **Ministério da Agricultura PRESTARIA ASSISTÊNCIA SOCIAL, técnica e fomentaria a produção agropecuária:**

Art. 73. **Dentro das diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de PRESTAR ASSISTÊNCIA SOCIAL, TÉCNICA E FOMENTISTA** e de estimular a produção agropecuária, de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios:

A Lei 4.504/64 extinguiu o SSR e criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (**INDA**), transferindo o primeiro a este (art. 117) e prevendo:

<sup>133</sup> **Art. 1º** O serviço social tem por objetivo a utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos quer pelas entidades privadas para o **fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam.**

<sup>134</sup> Art. 2º Compete à SUPRA colaborar na formulação da política agrária do país, planejar, promover, executar e fazer executar, nos termos da legislação vigente e da que vier a ser expedida, a reforma agrária e, em caráter supletivo, as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária, bem como outras de caráter administrativo que lhe venham a ser conferidas no seu regulamento e legislação subsequente.

Parágrafo único. Para o fim de promover a justa distribuição da propriedade e condicionar o seu uso ao bem estar social são delegados à SUPRA poderes especiais de desapropriação, na forma da legislação em vigor.

Art. 74. É criado, para atender às atividades atribuídas por esta Lei ao Ministério da Agricultura, o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário (INDA), entidade autárquica vinculada ao mesmo Ministério, com personalidade jurídica e autonomia financeira, de acordo com o prescrito nos dispositivos seguintes:

I - o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário tem por **finalidade promover o desenvolvimento rural** nos setores da colonização, da **extensão rural** e do cooperativismo;

V - além das atribuições que esta Lei lhe confere, cabe ao Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário:

d) planejar, programar, promover e controlar as atividades relativas à **extensão rural** e cooperar com outros órgãos ou entidades que a executem;

f) proceder à avaliação do desenvolvimento das atividades de **extensão rural**.

p) **firmar convênios com os Estados, Municípios e entidades privadas para execução dos programas** de desenvolvimento rural nos setores da colonização, **extensão rural**, cooperativismo e demais atividades de sua atribuição;

Perceba-se que novamente o legislador regulamentou como **competência do Ministério da Agricultura prestar assistência social à população rural, através de serviços técnicos e de extensão rural** – isto é, manteve a assistência social qualificada à população rural, vinculada ao Ministério que detinha conhecimentos e executava política para fomentar e atender tais pessoas.

A **Lei 6.126/74** previu a possibilidade de transformação das associações estaduais (ASCAR) em Emater, *verbis*:

**Art. 1º** No desenvolvimento das atividades de pesquisa agropecuária e de assistência técnica e extensão rural, o Ministério da Agricultura contará com os seguintes principais instrumentos básicos de caráter executivo:

I - a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), cuja instituição foi autorizada pela Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972;

II - a Empresa Brasileira de **Assistência Técnica e Extensão Rural**, a que se refere o Art. 3º desta Lei;

III - os mecanismos criados **em unidades da Federação**, pelos respectivos Governos, para execução de atividades de pesquisa agropecuária e **de assistência técnica e extensão rural**.

**Art. 5º** Poderão a EMBRAPA e a EMBRATER dar apoio financeiro a empresa sob controle estadual constituídas para os fins previstos no inciso III ao artigo 1º, desde que se sujeitem estas às seguintes condições cumulativas:

IV - **constituir-se no principal instrumento local** de pesquisa agropecuária **ou de assistência técnica e extensão rural**, contando, em consequência, com a maior proporção de recursos destinados, a uma ou outra atividade, pelo Governo da respectiva Unidade da Federação.

Parágrafo único. Além das condições estipuladas neste artigo, o apoio financeiro da EMBRATER dependerá, em cada caso, da absorção, pela Empresa estadual pertinente, do acervo físico, técnico e administrativo e dos encargos trabalhistas do órgão integrante do Sistema Brasileiro de Extensão Rural da respectiva Unidade da

Federação, **salvo deliberação em contrário da Associação de Crédito e Assistência Rural interessada.**

No Rio Grande do Sul a ASCAR optou-se por manter a associação, isto é, rejeitou a sua transformação em empresa pública, portanto, hipótese em que deixariam de ter finalidade não econômica (art. 5º, II, do Decreto-Lei 200/67<sup>135</sup>), bem como a participação de fato, direta e efetiva da população através de entidades representativas dos movimentos sociais.

A necessidade de promover a proteção do homem do campo desprovido de condições de custear serviços básicos a si e seus familiares, ensejou a edição do **Decreto-Lei 1.940/82, que instituiu o FINSOCIAL, isto é, uma contribuição destinada ao custeio da assistência social, que previu em seu artigo 1º:**

Art. 1º Fica instituída, na forma prevista neste decreto-lei, **CONTRIBUIÇÃO SOCIAL, destinada a custear investimentos de CARÁTER ASSISTENCIAL EM ALIMENTAÇÃO, HABITAÇÃO POPULAR, SAÚDE, EDUCAÇÃO, JUSTIÇA E AMPARO AO PEQUENO AGRICULTOR.**

O dispositivo chega a ser repetitivo, pois é fato que o pequeno agricultor necessita de assistência social, notadamente no âmbito da alimentação, habitação, saúde, educação, principalmente para que realize corretamente suas atividades, e não haveria sequer necessidade da fixação expressa.

A **Constituição de 1988** manteve a preocupação de manter serviços sociais e com atenção especial à população rural (que, pelas peculiaridades fáticas, requer tratamento distinto). Primeiro previu no **art. 23 a competência conjunta da União, Estados e Municípios para protegê-la nos seguintes termos:**

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

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

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

<sup>135</sup> Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Além disto, no art. 187, manteve o previsto nas Constituições anteriores e regulamentado na Lei 4.504/64:

Art. 187. **A política agrícola será planejada e executada** na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, **levando em conta, especialmente:**

**IV - a assistência técnica e extensão rural;**

Ou seja, previu que a Política Pública no âmbito agrícola passaria pela prestação de **assistência técnica e extensão rural, reiterando as regras vigentes desde 1934 de proteção e assistência ao homem do campo, com atenção as suas necessidades específicas!**

Cumprir frisar que o Decreto-Lei 1.940/82 que previu a cobrança de contribuição social destinada a prestar assistência social ao agricultor familiar foi mantido pela Constituição de 1988 (art. 56 do ADCT<sup>136</sup>), pela Lei Complementar 70/91 (em seus arts. 1º, 9º, 10º, 13)<sup>137</sup>, e pela **Lei 8.212/91**<sup>138</sup> (dispõe sobre a organização da Seguridade

---

<sup>136</sup> Art. 56. Até que a lei disponha sobre o art. 195, I, **a arrecadação decorrente** de, no mínimo, cinco dos seis décimos percentuais correspondentes à alíquota **da contribuição de que trata o Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982**, alterada pelo Decreto-Lei nº 2.049, de 1º de agosto de 1983, pelo Decreto nº 91.236, de 8 de maio de 1985, e pela Lei nº 7.611, de 8 de julho de 1987, **passa a integrar a receita da seguridade social**, ressalvados, exclusivamente no exercício de 1988, os compromissos assumidos com programas e projetos em andamento.

<sup>137</sup> Art. 1º Sem prejuízo da cobrança das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), fica instituída contribuição social para financiamento da Seguridade Social, nos termos do inciso I do art. 195 da Constituição Federal, devida pelas pessoas jurídicas inclusive as a elas equiparadas pela legislação do imposto de renda, **destinadas exclusivamente às despesas com atividades-fins das áreas** de saúde, previdência e **assistência social**.

Art. 9º A contribuição social sobre o faturamento de que trata esta lei complementar não extingue as atuais fontes de custeio da Seguridade Social, salvo a prevista no art. 23, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual deixará de ser cobrada a partir da data em que for exigível a contribuição ora instituída.

Art. 10. O produto da arrecadação da contribuição social sobre o faturamento, instituída por esta lei complementar, observado o disposto na segunda parte do art. 33 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, integrará o Orçamento da Seguridade Social.

Art. 13. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do mês seguinte aos noventa dias posteriores, àquela publicação, **mantidos, até essa data, o**

Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências) que **foi expressa em considerar os agricultores familiares como socialmente vulneráveis** (arts. 1º, 4º, 10º, I e II, c/c 12, VII, §1º):

Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

VII – como segurado especial: **a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração, na condição de:**

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, **que explore atividade:**

1. **agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais;** ou

2. **de seringueiro ou extrativista vegetal** que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;

b) **pescador artesanal** ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e,

c) **cônjuge ou companheiro**, bem como filho maior de 16 (dezesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

§ 1º Entende-se como **regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.**

A **Lei 8.742/93 (que dispõe sobre a organização da Assistência Social)** foi enfática ao dispor que a assistência social requer uma atuação integrada de diferentes áreas governamentais, tal como já adotado desde a Constituição de 1934, nos seguintes termos:

Art. 23. **Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população** e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.

Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, **BUSCANDO SUBSIDIAR, FINANCEIRA E TECNICAMENTE, INICIATIVAS QUE LHES GARANTAM MEIOS, CAPACIDADE PRODUTIVA E DE GESTÃO PARA MELHORIA DAS CONDIÇÕES GERAIS DE SUBSISTÊNCIA, ELEVÇÃO DO PADRÃO DA QUALIDADE DE VIDA, A PRESERVAÇÃO DO MEIO-AMBIENTE E SUA ORGANIZAÇÃO SOCIAL.**

**Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982** e alterações posteriores, a alíquota fixada no art. 11 da Lei nº 8.114, de 12 de dezembro de 1990.

<sup>138</sup> Art. 23. As contribuições a cargo da empresa provenientes do faturamento e do lucro, **destinadas à Seguridade Social**, além do disposto no art. 22, são calculadas mediante a aplicação das seguintes alíquotas:

I - 2% (dois por cento) sobre sua receita bruta, **estabelecida segundo o disposto no § 1º do art. 1º do Decreto-lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982**, com a redação dada pelo art. 22, do Decreto-lei nº 2.397, de 21 de dezembro de 1987, e alterações posteriores; (redação original do dispositivo)

Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de **articulação e de PARTICIPAÇÃO DE DIFERENTES ÁREAS GOVERNAMENTAIS** e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.

Perceba-se que a LOAS previu como espécie de assistência social as atividades desenvolvidas pela ASCAR, visando o bem estar social da população rural, inclusive com atuação conjunta de apoio a projetos e políticas públicas planejadas e executadas pelos Ministérios e Secretarias desta área (rural/agrícola), o que foi reiterado no Decálogo dos Direitos Socioassistenciais e na Política Nacional de Assistência Social.

A **Lei 8.028/90** previu a competência do Ministério da Agricultura para prestar serviços de assistência técnica e extensão rural (art. 19, VI, “p”), e a **Lei 8.171/91**, que dispôs sobre a **Política Agrícola** e ao fazê-lo não só previu tal ação como ainda esclareceu:

Art. 16. A assistência técnica e extensão rural buscarão viabilizar, com o produtor rural, proprietário ou não, suas famílias e organizações, soluções adequadas a seus problemas de produção, gerência, beneficiamento, armazenamento, comercialização, industrialização, eletrificação, consumo, bem-estar e preservação do meio ambiente.

Art. 17. **O Poder Público manterá serviço oficial de assistência técnica e extensão rural, sem paralelismo na área governamental ou privada, de caráter educativo, garantindo atendimento gratuito aos pequenos produtores e suas formas associativas, visando:**

I - difundir tecnologias necessárias ao aprimoramento da economia agrícola, à conservação dos recursos naturais e à melhoria das condições de vida do meio rural;

II - estimular e apoiar a participação e a organização da população rural, respeitando a organização da unidade familiar bem como as entidades de representação dos produtores rurais;

III - identificar tecnologias alternativas juntamente com instituições de pesquisa e produtores rurais;

IV - disseminar informações conjunturais nas áreas de produção agrícola, comercialização, abastecimento e agroindústria.

Art. 18. A ação de assistência técnica e extensão rural deverá estar integrada à pesquisa agrícola, aos produtores rurais e suas entidades representativas e às comunidades rurais.”

A **Lei 10.683/03**, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, dispôs:

**Art. 25.** Os Ministérios são os seguintes:

I - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

II - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

VIII - do Desenvolvimento Agrário;

**Art. 27.** Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

**I - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:**

- d) informação agrícola;
- g) classificação e inspeção de produtos e derivados animais e vegetais, inclusive em ações de apoio às atividades exercidas pelo Ministério da Fazenda, relativamente ao comércio exterior;
- h) proteção, conservação e manejo do solo, voltados ao processo produtivo agrícola e pecuário;
- i) pesquisa tecnológica em agricultura e pecuária;
- j) meteorologia e climatologia;
- l) cooperativismo e associativismo rural;
- m) energização rural, agroenergia, inclusive eletrificação rural;
- n) **assistência técnica e extensão rural;**

**II - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:**

- a) política nacional de desenvolvimento social;
- b) política nacional de segurança alimentar e nutricional;
- c) política nacional de assistência social;
- d) política nacional de renda de cidadania;
- e) articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e a sociedade civil no **estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;**
- f) articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as **ações da sociedade civil ligadas ao desenvolvimento social, à produção alimentar, alimentação e nutrição, à renda de cidadania e à assistência social;**
- g) orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;
- h) normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução das políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;

**VIII - Ministério do Desenvolvimento Agrário:**

- a) reforma agrária;
- b) promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares;

Por estas razões que o **Decreto 7.127/2010** que regulamenta o Ministério da Agricultura previu:

Art. 1º O **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, órgão da administração direta, tem como área de **competência os seguintes assuntos:**

XIII - assistência técnica e extensão rural;

**Art. 17. À Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo compete:**

II - planejar, fomentar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades, programas e ações de:

- a) cooperativismo e associativismo rural;
- b) pesquisa tecnológica, difusão de informações e transferência de tecnologia;
- c) assistência técnica e extensão rural;

O **Decreto 7.255/10**, que regulamenta o **Ministério do Desenvolvimento**

**Agrário**, previu:

**Art. 1º O Ministério do Desenvolvimento Agrário**, órgão integrante da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

II - promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares;

**Art. 2º O Ministério do Desenvolvimento Agrário** tem a seguinte estrutura organizacional:

II - órgãos específicos singulares:

b) **Secretaria da Agricultura Familiar:**

1. Departamento de Financiamento e Proteção da Produção;
2. Departamento de **Assistência Técnica e Extensão Rural**; e
3. Departamento de **Geração de Renda e Agregação de Valor**;

A **Lei 12.188/10**, que instituiu a **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER** e o **Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER**, assim dispôs:

**Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER**, cuja formulação e supervisão são de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

Parágrafo único. Na destinação dos recursos financeiros da Pnater, será priorizado o apoio às entidades e aos órgãos públicos e oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER.

**Art. 2º Para os fins desta Lei**, entende-se por:

**I - Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER: serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais;**

**Art. 3º São princípios da Pnater:**

**I - desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente;**

II - gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural;

III - adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;

IV - adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;

V - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e

VI - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.

O **Decreto 7.079/10**, que regulamenta o **Ministério do Desenvolvimento Social**, por sua vez, manteve a previsão da **atuação integrada das políticas públicas**, isto é, que prosseguem com o Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento Agrário os serviços de assistência social destinados especificamente à população rural:

Art. 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, órgão da administração direta, tem como área de competência:

**V - articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;**

**VI - articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas ao desenvolvimento social, à produção alimentar, alimentação e nutrição, à renda de cidadania e à assistência social;**

**VII - orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;**

**VIII - normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução das políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;**

A análise da evolução legislativa demonstra que a União, no exercício de sua competência de legislar sobre a assistência social, atentando para as particularidades das necessidades da população rural, previu não só a receita para custear a assistência social ao homem do campo, mas também que a **atuação ocorreria de maneira integrada pelas Políticas Públicas de Assistência Social e Agrícola, por ações dos Ministérios em conjunto** para viabilizar o atendimento dos anseios públicos, concretizando os fins constitucionais nesta área e com atenção a tal população.

A abrangência da atividade da ASCAR dentro do âmbito da Assistência Social, bem como, que a assistência social incluiu obrigatoriamente as diferentes necessidades da população, requerendo uma atuação conjunta dos Ministérios, é confirmada no sítio do **Ministério do Desenvolvimento Social – MDS (www.mds.gov.br)**, onde constam políticas, dentre as quais o programa Brasil Sem Miséria, e analisando-se o sítio deste ([www.brasilsemmiseria.gov.br](http://www.brasilsemmiseria.gov.br)), consta expressamente no link “apresentação”, no Título “Ações globais, ações regionais”:<sup>139</sup>

**A miséria tem caras e necessidades diferentes conforme a região. A realidade no campo é uma, na cidade é outra bem diferente.** Por isso, o Brasil Sem Miséria terá ações nacionais e regionais baseadas em três eixos: renda, inclusão produtiva e serviços públicos.

**No campo, o objetivo central será aumentar a produção dos agricultores.** Na cidade, qualificar mão de obra e identificar oportunidades e emprego para os mais pobres.

Programas públicos, como o Bolsa Família, a Previdência Rural, o Brasil Alfabetizado, o Saúde da Família, o Brasil Sorridente, o Mais Educação e a Rede Cegonha, vão ser ampliados e aperfeiçoados em todo o país, assim como as ações destinadas a ampliar o acesso dos mais pobres a bens e serviços públicos, incluindo água, luz e moradia.

Para atingir essas metas, o plano está montando o mais completo Mapa da Pobreza do Brasil. E também está desenhando um Mapa de Oportunidades para identificar os meios mais adequados e eficientes de fazer essas pessoas melhorarem de vida.

Esses instrumentos vão permitir, por exemplo, que o plano identifique e cadastre pessoas que ainda não recebem o Bolsa Família, seja por falta de informação, seja por viverem em localidades ainda não alcançadas pela ação do Estado.

Por tudo isso, o Brasil Sem Miséria aprimora o melhor da experiência brasileira na área social e mobiliza, de forma articulada, a estrutura do governo federal, dos estados e municípios. O plano cria, renova, amplia e, especialmente, **INTEGRA DEZENAS DE PROGRAMAS SOCIAIS. INCORPORA O TRABALHO DE MINISTÉRIOS.** E atua de forma diferenciada na cidade, no campo e nas várias regiões do país para beneficiar os 16 milhões de brasileiros mais pobres, estejam onde estiverem.

No mesmo link, mas no título “**Brasil Sem Miséria no Campo**”, isto é, para o homem do campo, o pequeno agricultor que deve ser beneficiado pela arrecadação das contribuições sociais prevista pela legislação, consta:

**No campo, onde se encontra 47% do público do plano, a prioridade é aumentar a produção do agricultor através de orientação e acompanhamento técnico, oferta de insumos e água. Conheça agora algumas das principais estratégias do Brasil Sem Miséria no meio rural.**

#### **Assistência Técnica**

Os agricultores mais pobres terão acompanhamento continuado e individualizado por equipes profissionais contratadas prioritariamente na região pelo Governo Federal.

<sup>139</sup> <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao-2/>

Cada grupo de mil famílias terá a assistência de um técnico de nível superior e de dez técnicos de nível médio. Uma parceria com universidades e a Embrapa vai introduzir tecnologias apropriadas a cada família e, com isso, aumentar a produção.

#### **Fomento e Sementes**

O Brasil Sem Miséria vai apoiar famílias extremamente pobres na produção de alimentos e na comercialização da produção. Cada família receberá um fomento a fundo perdido de R\$ 2.400, pagos em parcelas semestrais, durante dois anos, para adquirir insumos e equipamentos. Até 2014, serão atendidas 250 mil famílias. O plano prevê outras ações complementares ao fomento, como a oferta de sementes da Embrapa e tecnologias apropriadas para cada região.

#### **Programa Água para Todos**

A meta, aqui, é atender 750 mil famílias com a construção de cisternas e sistemas simplificados coletivos. Além disso, milhares de famílias serão beneficiadas por sistemas de água voltados para a produção.

#### **Acesso aos mercados**

##### **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

O PAA é um dos programas mais eficazes na ampliação do mercado do pequeno agricultor. Através dele, o Governo Federal compra a produção para doá-la a entidades assistenciais ou para a formação de estoques. Com o Brasil Sem Miséria, o PAA será consideravelmente ampliado. Se hoje ele atende a 66 mil famílias em situação de extrema pobreza, até 2014 beneficiará 255 mil.

#### **Compra da Produção**

Outra ação prevista é a ampliação das compras públicas para hospitais, universidades, presídios, creches e também para a rede privada de abastecimento, como supermercados e restaurantes, que passarão a contar com a produção dos agricultores mais pobres.

A **Constituição Estadual** do Rio Grande do Sul também prevê a obrigatoriedade de prestar tais serviços, inclusive com menção expressa a assistência técnica e extensão rural, conforme se observa no **art. 186**:

Art. 186 - **O Estado manterá serviço de extensão rural, de assistência técnica** e de pesquisa e tecnologia agropecuárias, dispensando cuidados especiais aos pequenos e médios produtores, bem como a suas associações e cooperativas.

A Constituição gaúcha também dispôs que a **segurança social** tem por primado o trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social, mediante a prática de um conjunto de ações atentas a particularidades locais, àqueles em estado de vulnerabilidade social, através de instrumentos de promoção da integração à economia, ao exercício de uma profissão, a proteção da família, incluindo a maternidade, infância,

adolescência e velhice, dentre outros.<sup>140</sup> A título exemplificativo, a Lei Estadual 9.434/91, que criou a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social, dispôs em seu art. 4º:

Art. 4º - A Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social terá por finalidade:

I - conjugar os esforços do Poder Público e da Comunidade, para implantar e desenvolver programas de promoção social, direta e indiretamente, destinados às populações socialmente carenciadas;

II - incentivar o desenvolvimento social e o aumento da produtividade;

III - desenvolver estudos visando ao maior aproveitamento dos recursos humanos da comunidade gaúcha;

IV - favorecer iniciativas de empresas comunitárias e incentivar o trabalhador, propiciando a orientação ao trabalho;

V - prestar assistência técnica aos municípios em sua área de atuação;

VI - colaborar em programas de desenvolvimento da comunidade, tendo em vista o fortalecimento da família e a intensificação dos trabalhos de natureza preventiva ou promocional, que visem ao pleno desenvolvimento da criança e do adolescente;

VII - realizar estudos e pesquisas, tendo em vista o desempenho da missão que lhe cabe, promovendo encontros, cursos, seminários, para a atualização de sua ação;

VIII - articular-se com entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras, visando à colaboração para a execução de seus programas;

IX - executar outras atividades compatíveis com suas finalidades.

O Decreto 34.322/92, que fixou o Estatuto da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social, dispôs no art. 4º, II, que lhe competiria promover a assessoria técnica e financeira visando ampliar os níveis de renda, ocupações, estímulo à produção, em prol da melhoria das condições de vida do trabalhador rural. A Instrução Normativa n. 001/2012, da Secretaria Estadual do Trabalho e Assistência Social, que prevê como serviços de proteção social a inclusão produtiva de quilombolas.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Art. 189. A Segurança Social, pela qual o Estado é responsável, tem como base o **primado do trabalho e por objetivo o bem-estar e a justiça social.**

Art. 190. **A Segurança Social é garantida por um conjunto de ações do Estado, dos Municípios e da sociedade, destinadas a tornar efetivos os direitos ao trabalho, à educação, à alimentação, à cultura, ao desporto, ao lazer, à saúde, à habitação e à assistência social, assegurados ao indivíduo pela Constituição Federal, guardadas as peculiaridades locais.**

§ 1º Será estimulada e valorizada a participação da população, através de organizações representativas, na integração e controle da execução das ações mencionadas neste artigo.

§ 2º Os projetos de cunho comunitário terão preferência nos financiamentos públicos e nos incentivos fiscais, além de outros.

Art. 191. **O Estado prestará assistência social, visando, entre outros,** aos seguintes objetivos:

**I - proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;**

II - amparo aos carentes e desassistidos;

**III - promoção da integração no mercado de trabalho;**

IV - habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração na vida social e comunitária.

<sup>141</sup> Art. 4º - Compete à Fundação:

A Lei Estadual n. 14.245/13 instituiu a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social no Estado do Rio Grande do Sul – PEATERS –, institui o Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social do Rio Grande do Sul – PROATERS dispendo:

Art. 1.º Fica instituída a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social – PEATERS –, no Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com os arts. 159, 166, 184, 186, 189 e 190 da Constituição do Estado, cuja coordenação será de competência da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo – SDR.

Art. 2.º Para os fins desta Lei, **entende-se por:**

**I - Assistência Técnica e Extensão Rural e Social – ATERS –:** serviço de educação não formal, de caráter continuado, que promove processos rurais de gestão, organização, produção, beneficiamento, agroindustrialização, armazenamento e comercialização de produtos e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroflorestais, florestais, pesqueiras, artesanais, sociais e ambientais, para o desenvolvimento rural sustentável, como instrumento de garantia de direitos socioassistenciais, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, mediante a execução e assessoramento de políticas públicas, programas, projetos, serviços e ações de Estado;

Art. 3.º São princípios da PEATERS:

I - adoção do desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente, incluindo a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas;

II - gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços permanentes e continuados de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social;

III - garantia do acesso de forma continuada, permanente e planejada aos usuários da política de assistência social rural;

IV - adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;

V - adoção dos princípios da agricultura de base ecológica, com enfoque para o desenvolvimento de sistemas de produção em bases sustentáveis e construídos a partir da articulação do conhecimento científico, empírico e tradicional;

VI - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia;

VII - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional;

VIII - combate à pobreza, redução das desigualdades locais e regionais mediante ações de inclusão social e produtiva;

IX - controle social; e

X - respeito à autonomia e promoção da cidadania.

---

II - assessorar técnica e/ou financeiramente entidades e grupos sócio-assistenciais, comunitários ou sindicais e Prefeituras Municipais, visando a ampliação dos níveis de renda, a criação de novas ocupações, o estímulo às formas associativas de produção ou prestação de serviços, **a melhoria das condições de vida do trabalhador** urbano e rural e o reforço da organização comunitária;

A legislação sobre a assistência técnica e a extensão rural é enfática em buscar a proteção deste público em vulnerabilidade social, com o intuito de que tenham acesso aos serviços públicos, com respeito à pluralidade e diversidades sociais, econômicas, garantindo sua inclusão social, seu alcance pelas pesquisas agropecuárias e demais políticas públicas, em prol de sua melhoria de vida.

Considerando esta natureza de serviço de educação não formal, gratuito, continuado à população rural, instruindo-a quanto à gestão, produção, beneficiamento e comercialização, utilizando os recursos naturais adequadamente, em uma metodologia participativa, por considera-la socialmente vulnerável, isto significa que é uma subespécie de assistência social, tanto pelo público atendido, quanto pelas atividades desenvolvidas, aliás, como reconhecido expressamente pela PNAS.

Quando a CRFB fixou como objetivos do Poder Público brasileiro a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, adotou uma política de solidariedade social, definindo direitos sociais a serem concretizados através de “políticas públicas”, dispondo expressamente que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (art. 193 da CRFB), mediante políticas públicas destinadas a viabilizar a população brasileira os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social – art. 194 da CRFB, na busca da “dignidade social”, prevendo que no âmbito da população rural isto abrangeria a assistência técnica e extensão rural (garantindo assim a concretização do princípio da igualdade substancial – tratamento igual entre iguais e desigual entre desiguais).

A toda evidência, a assistência técnica e a extensão rural, visam superar a herança histórica geradora da desigualdade social no Brasil:

Inúmeros foram os legados nefastos deixados pelas capitânicas hereditárias em nosso país, dentre os quais podemos citar: estrutura fundiária, técnicas nocivas de exploração agrícola, objetivos essencialmente mercantilistas, monocultura, trabalho escravo,

discriminação de raças (casa-grande de senzala), administração da propriedade à distância.<sup>142</sup>

Em belo estudo sobre “As circunstâncias da criação da extensão rural no Brasil”, após descrever quem foi Nelson Rockefeller, e as razões de sua participação na criação na extensão rural no Brasil, Mauro Márcio Oliveira expõe que seu projeto **apareceu como uma alternativa à reforma agrária no governo Goulart**.<sup>143</sup> Desde então o assunto deu azo há muitos debates, a evolução, ao questionamento de classes. Eros Marion Mussoi, ao discorrer sobre a necessidade de repensar a contribuição da extensão rural, em artigo publicado em 1985:

... Mais recentemente, fruto da pressão dos agricultores e de uma nova visão dos próprios extensionistas (além da crise do petróleo) revê-se objetivos e diretrizes, enfatizando-se agora a visão da unidade de produção como um todo, a utilização racional dos recursos naturais, o uso de tecnologias apropriadas, a produção de subsistência, e, principalmente, o planejamento e a ação participativa (participação efetiva dos agricultores nas definições do que fazer e nas ações da Extensão Rural).

...

É indiscutível que o meio rural necessita de um trabalho de comunicação, no sentido de comunhão de ideias dado por FREIRE (4), no qual extensionistas, respeitando (e valorizando) a cultura do trabalhador rural, junto com ele (no seu grupo) problematizam a situação (com suas injustiças e contradições), buscando (sempre juntos e comprometidos integralmente) soluções alternativas aos problemas evidenciados (soluções que podem ser técnicas, políticas, econômicas, sociais ou culturais).

É algo que transcende ao assistencialismo/paternalismo.

É educação/libertação autêntica. É compromisso POLÍTICO (sem fazer política partidária).<sup>144</sup>

Em trabalho apresentado nas Universidades Internacional de Andalucía y de Córdoba (Espanha) e Universidade Federal de Santa Catarina, em 2011, Mussoi descreve:

En la historia reciente, la extensión agrícola ha sido un instrumento eficaz y eficiente de la política pública y como un agente de desarrollo dinámico, en que por su metodología y, se espera, la descentralización capilaridad, es capaz de proximidad estratégica a toda la población familia rural, en particular la agricultura familiar en su diversidad social.

La primera conclusión es que la Extensión Rural, entre otras políticas públicas en las últimas décadas se ha influido en los modelos de dominación político-económica y por lo tanto cumplen diversas funciones con el fin de dar cabida a esas expectativas. La clave está en mantener que en la actualidad (mismo respectando los cambios político-

---

<sup>142</sup> AMMANN, Safira Bezerra. *Expressões da pobreza no Brasil: análise a partir das desigualdades regionais*. São Paulo: Cortez, 2013, p.101.

<sup>143</sup> OLIVEIRA, Mauro Márcio. *As circunstâncias da criação da extensão rural no Brasil*. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 16, n. 2, p. 97 – 134, mai/ago 1999, p. 109.

<sup>144</sup> MUSSOI, Eros Marion. *Extensão rural: uma contribuição ao seu repensar*. Revista do Centro de Ciências Rurais. Santa Maria: UFSM, 1985, p. 46 – 47.

institucionales habidos a partir de 2003), el análisis crítico que se puede hacer acerca de las consecuencias de los esfuerzos de desarrollo económico, por su naturaleza excluyente y agresiva del medio ambiente, incluye las políticas públicas que le dio apoyo y metodologías para su aplicación.

Tomando en cuenta que en las últimas décadas la política pública de Extensión Agrícola ha tenido varios tratamientos diferentes, lo que refleja la organización social y productiva, especialmente la agricultura familiar. Hemos tenido momentos de "euforia" y pleno crecimiento, donde la Extensión Agrícola "crecía y se multiplicaba" como todo el apoyo del Estado, reproduciendo el modelo hegemónico de crecimiento económico y las políticas públicas. Luego, por diversas razones, hubo momentos de desconfianza y falta de respeto institucional, incluso. Hubo momentos en los que señaló a la extinción y/o fusiones de las instituciones, fuertes influencias de los partidos políticos, los despidos de los profesionales, la reducción, la eliminación de los programas importantes, además del crecimiento de otras formas de asistencia técnica (ONG, por ejemplo, principalmente a partir de finales de los años 80'), que fueran motivos de esto descredito, pero no sólo. Estos períodos reflejan una falta de identidad institucional y programática que se han cumplido de manera diversa en diferentes estados, ya que en los años 90 la Extensión Rural se ha extinguido como una política pública federal, dejando un vacío político-estratégico (MUSSOI, 2008).

**Pocos estados de la federación tienen, a través de muchas dificultades, con sus propios recursos, capacidad para mantener este servicio, en el nivel de calificación anterior. En muchos otros, el servicio público de Ater simplemente ha desaparecido o disminuyó en gran parte de su capacidad operativa.**<sup>145</sup>

Casualmente, em 2013 sobreveio a Lei n. 12.897/13, autorizando o Poder Executivo federal **a instituir serviço social** autônomo **denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER**, visando instigar essa subespécie de assistência social à população rural em estado de vulnerabilidade social.

Ivaldo Ghelen, autor do artigo "Políticas Públicas e Desenvolvimento Social Rural", apresenta importantes lições das quais destacamos:

Este artigo analisa algumas transformações recentes na agropecuária brasileira que têm correspondências com políticas públicas e/ou sociais, priorizando a abordagem sobre a agricultura familiar como um modo de vida e de produção centrado no trabalho não assalariado e na organização da unidade de produção, determinada pelas estratégias de qualidade de vida e de eficiência do uso do espaço e das tecnologias e pela constituição de sociedades locais estruturadas e integradas por valores de cidadania e identidade. O objetivo é mostrar que políticas públicas eficientes dispensam políticas sociais compensatórias, recomendadas para situações emergenciais e de risco ou de superação de legados históricos específicos, como, por exemplo, incluir segmentos sociais não contemplados historicamente pelas políticas de desenvolvimento. Estas situações assistidas devem ser transitórias, com cronograma definido, e substituídas por políticas públicas que podem estar assentadas no social. No meio rural, há evidências que confirmam esta convicção. As partes em que se divide

---

<sup>145</sup> MUSSOI, Eros Marion. *Política de Extensión Rural Agroecológica en Brasil: avances y desafíos en la transición en las instituciones oficiales*. Trabajo de investigación presentado a las Universidades Internacional de Andalucía y de Córdoba (España) y Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil) como parte de los requisitos para la estancia de Post Doctorado en Extensión Agroecológica. Setembro de 2011.

este artigo correspondem a aspectos específicos de políticas públicas/sociais do meio rural.

### COMPETITIVIDADE E PROFISSIONALIZAÇÃO NÃO SUPERAM AS DESIGUALDADES SOCIAIS NO MEIO RURAL

Um novo olhar sobre o rural complexificado resgata o cidadão crescentemente participativo não só nas suas questões (local), mas também nas nacionais e internacionais, e em processo de diferenciação e profissionalização.

Dois aspectos emergem com clareza desse olhar: as tendências que apontam para transformações profundas do rural; e o dinamismo social expresso nas lutas por interesses específicos e pela construção de referências novas, junto e para a sociedade local, nacional e mesmo global. Neste sentido, as políticas de tipo participativas e dirigidas para segmentos específicos (como é o caso do Pronaf), embora apontem para mudanças, tendem a fortalecer os que apresentam racionalidade “moderna” e centrada na ética do trabalho e da competitividade, apropriando-se das melhores chances. Não havendo igualdade de chances nas oportunidades que se oferecem, verifica-se que as políticas públicas convencionais (tipo crédito agrícola, por exemplo, ou estímulo à formação de cooperativas) não superam a discriminação e a desigualdade entre uns e outros, como caboclos, indígenas, negros dos quilombos, por exemplo. Estes são portadores de racionalidades centradas em outros valores éticos sobre a reprodução socioeconômica e as relações sociais e com o meio natural. Nos exemplos citados, priorizam-se os valores de convívio e de sustentabilidade em detrimento aos de competitividade.

Mesmo sob a aparência da igualdade (Dahrendorf, 1992), as chances de sucesso são diferentes e beneficiam os que detêm poder de decisão sobre as condições necessárias para aproveitar as oportunidades. Por isso, **políticas públicas com interesse social devem beneficiar de forma diversificada os que possuem necessidades diferenciadas, no sentido de propiciar as condições para superação das desigualdades**, sendo que, aos poucos, essa “vantagem” em benefício de grupos sociais identificados deve perder vigência, para converter-se numa política pública igualitária.

... Estas transformações, entretanto, não se universalizam e as políticas têm se mostrado insuficientes para resolver os problemas dos “esquecidos” históricos (caboclos, indígenas, quilombolas) e de cerca de 12% da população do meio rural brasileiro que vive em condições abaixo da chamada “linha de pobreza”.

Tendo por base a formação da sociedade brasileira, sobretudo a sulina, constata-se que existe correlação entre desigualdades socioeconômicas e as identidades a que pertencem a maioria dos grupos “excluídos” dos processos civilizatórios que colonizaram os territórios. Uma alternativa de superação ou diminuição dessas desigualdades é a qualificação para o exercício eficiente das atividades reconhecidas como importantes pela sociedade. É o processo de profissionalização, que, mesmo contraditória, pode ser uma das alternativas para garantir cidadania e afirmar identidades socioculturais.

...

A atividade econômica tradicional do caboclo é a agricultura de subsistência, por ele considerada meio de reprodução biológica, social e cultural, mas que tem fraco poder de inserção econômica e política na sociedade global. Historicamente, o caboclo permaneceu fracamente vinculado aos mercados – seu contato foi apenas o necessário em negócios eventuais – e isolado pela ausência de vias de comunicação, assim como pela estigmatização social. Seu significado econômico (mesmo quando residindo próximo de cidades) nunca foi reconhecido e até hoje as portas de acesso aos mercados, aos bens culturais e aos poderes de decisão continuam fechadas para ele.

...

A agricultura familiar passou a ser vista como um sistema de produção específico e particular, com grande capacidade de adaptação. Esse discurso, construído também pelo engajamento das universidades, generalizou-se através de pesquisadores, técnicos e lideranças apoiados pela mídia e instituições diversas, como as igrejas, por exemplo. O modelo familiar, bem estruturado, com políticas adequadas, é econômica e socialmente eficiente, sensível às questões ambientais e, por isso, se afirma crescentemente como sustentável ou durável. As contestações à generalização desse modelo, principalmente nas décadas de 60 e 70, representavam uma defesa do latifúndio e da oligarquia ou uma postura ideológica de defesa do comunitarismo empresarial (empresas coletivizadas). Estas críticas foram superadas pela sua eficácia econômica e social inquestionáveis, nos países onde o modelo possui expressividade.

...

Os dados da Tabela 1 mostram a forte representatividade dos estabelecimentos familiares e apontam para a necessidade de políticas específicas, já inauguradas em 1996, através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. Iniciou-se recentemente uma política habitacional para este segmento social. Havia financiamento para alojar animais, porém, para residências não eram disponibilizados. As políticas públicas para os agricultores familiares, inclusive o Pronaf, resultaram de reivindicações e pressões de suas organizações e representações de classe e de lutas sociais, durante muitos anos. A concepção e execução do Pronaf contemplam a participação de organizações dos agricultores. Estas mudanças expressam uma nova visão do significado e do papel da agricultura familiar no Brasil, sobretudo para o desenvolvimento sustentável.

#### REFORMA AGRÁRIA: POLÍTICA PÚBLICA OU POLÍTICA SOCIAL?

A PEA brasileira ocupada em atividades rurais (cerca de 22%) é relativamente alta em comparação com países industrializados da Europa e América do Norte, que ocupam entre 2% e 5%. Preservar este índice não parece uma idéia distorcida, se o desenvolvimento pretendido é sustentado na qualidade de vida e na manutenção de oportunidades. Nos últimos anos, a valorização das atividades rurais deu-se, principalmente, por meio das lutas sociais, especialmente aquelas pela remuneração do trabalho (preços dos produtos agrícolas), a das mulheres trabalhadoras rurais que ampliam sua cidadania através da mudança de seu estatuto de donas-de-casa para trabalhadoras rurais, alterando com isto o conceito de trabalho, até então exclusivamente vinculado à produção de mercadorias, e a da luta pela terra, visando continuar a realização da reforma agrária. O debate sobre reforma agrária induz a uma perspectiva de valorização das atividades rurais, priorização do social, eliminação dos focos dos conservadorismos econômicos e políticos, representados pelo latifúndio patrimonialista, e implantação do desenvolvimento sustentável.

... Uma correta política de reforma agrária não precisa ser complementada por políticas sociais compensatórias – em algumas situações podem ser necessárias, no curto prazo e emergencialmente, políticas assistenciais –, pois ela é social na sua essência. Este novo enfoque se sustenta também na noção de que o desenvolvimento valoriza os interesses da sociedade, em geral, e dos locais, de forma particular, priorizando a vida, enquanto qualidade e durabilidade, em detrimento ao crescimento ou acumulação econômica.

...

Nesta perspectiva, qualquer política de transformações estruturais no rural constitui uma interface perturbadora de interesses oligárquicos e geradora de profundas transformações nas relações, alianças, conflitos e contradições, tanto na sociedade local quanto na regional e/ou nacional. A desestruturação da fonte do poder patrimonialista/latifundiário instaura confrontos, disputas, violências, enfim conflitos sociais, crescentemente cotidianos. As transformações estruturais geram novas referências valorativas, éticas e de convívio social, recriando sonhos e idealizações do

futuro. Esta é a dimensão cultural estratégica de políticas públicas que respeitem o social construído historicamente e que se inspirem na valorização das diferenças e não no seu aniquilamento. Social este que se manifesta pela criatividade de organização, pelas novas formas de solidariedade e pela politização das lutas. A reforma agrária vista nesta perspectiva não é uma medida pontual e nem concerne somente aos interesses exclusivos dos sem-terra, mas, ao contrário, se insere na concepção de um projeto de sociedade.

No Brasil a noção de desenvolvimento local se fortalece através de políticas públicas, de organizações locais formais e informais. Sua dinâmica se deve às metodologias de indução do desenvolvimento econômico e sustentável. O chamado DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – prevê a metodologia participativa como força motriz do sucesso das iniciativas. O desenvolvimento local resulta, sobretudo, da mobilização de recursos. Nesta dimensão, o local é um território natural, porém socialmente construído, delimitado por um conjunto complexo de variáveis e indicadores: clima, fauna, flora, modo de vida, identidades, política, etc., que no conjunto atribuem especificidades. Pode-se definir o desenvolvimento local como as dinâmicas social, econômica, política e cultural num território demarcado por especificidades que induzem mudanças qualitativas naquele espaço.

O desenvolvimento local resulta da potencialização da participação dos beneficiários, através de iniciativas comunitárias, promovendo parcerias com o Estado (nos três níveis) e com empresas privadas. Fundamenta-se, sobretudo, das potencialidades dos recursos humanos, institucionais e naturais que compõem o patrimônio sociocultural ou também chamado capital social. Parte-se de diagnósticos para identificar potencialidades e gargalos até a formulação de uma proposta global de desenvolvimento, como antecipação do futuro a ser atingido e as escolhas de estratégias operacionalizadas em planos integrados de desenvolvimento. Este é o cenário em que políticas públicas de desenvolvimento se fundem com o social para valorizar as diferenças e conquistar qualidade de vida e ambientes sustentáveis.

Uma estratégia que está sendo apropriada para burlar a exclusão social, no meio rural, é a incorporação de recursos tecnológicos de baixo custo, por meio de ações associativas ou comunitárias que otimizam os ganhos, através da compra e venda em comum, da pressão para barganhar melhores preços ou para a criação de sistemas condominiais de coleta e transporte e, em alguns casos, industrialização dos produtos. Porém, esta estratégia somente terá sucesso se ancorada em políticas públicas de apoio financeiro e técnico, de qualificação profissional e de infra-estrutura.

As experiências revelam a crescente complexidade no que se refere às políticas públicas, em que instituições diversas, com responsabilidade social, se associam para cumprir um papel até recentemente monopólio do Estado. Nestes casos, parece consolidar-se a simbiose entre política pública e política social, uma sendo a outra e vice-versa.<sup>146</sup>

Também destacamos lições de Livia Aparecida Pires de Mesquita e Estevane de Paula Pontes Mendes:

...as transformações ocorridas no espaço agrário brasileiro, com o advento da modernização, afetaram essas pequenas e médias propriedades rurais, uma vez que a agricultura comercial modernizada, concebida a partir de políticas que forjaram o modelo agro-exportador brasileiro, promoveu um processo de concentração de capital e da propriedade no meio rural. Dessa forma, o pequeno produtor rural ocupou um lugar marginalizado do ponto de vista das políticas públicas, constituindo-se num segmento

---

<sup>146</sup> GHELEN, Ivaldo. *Políticas públicas e desenvolvimento social rural*. São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 95 – 103, 2004.

social impossibilitado de desenvolver suas potencialidades, enquanto forma social de produção, o que promoveu sua descapitalização e exclusão social, e como consequência o êxodo rural, além de criar um processo de assalariamento para o homem do campo.

... a agricultura familiar ocupa um papel importante na sociedade, além disso, estimula a produção diversificada, amplia a capacidade de consumo de alimentos e de outros bens pelas famílias rurais e absorve a mão-de-obra rural. Assim, podemos afirmar que essa unidade de produção exerce múltiplas funções estratégicas para a sociedade e isto deve ser reconhecido e traduzido em políticas públicas adequadas, as quais propiciarão a geração de empregos, a melhoria da renda e, conseqüentemente, a diminuição dos conflitos sociais e do êxodo rural.<sup>147</sup>

São inúmeras as barreiras à integração social que a assistência técnica e extensão rural deve enfrentar. Há barreiras da “comunicação”:

Nessa perspectiva, as instituições públicas não devem ditar suas determinações aos agricultores familiares. Ao contrário, devem preocupar-se em conhecer a realidade desses produtores e, a partir dela e com eles, discutir, elaborar e propor políticas que não ignorem a urgente necessidade do desenvolvimento sustentável. A disseminação das ideias que sustentam as políticas elaboradas pelas instituições públicas — com a participação direta dos produtores rurais — deve ser feita por um processo comunicacional, compreendido como ato educativo, no qual se concretizam a troca de conhecimento e o entendimento mútuo entre os sujeitos.<sup>148</sup>

Marlene Ribeiro apresenta outras, dos agricultores e também daqueles que a eles devem ouvir, ao tratar da questão sob enfoque técnico-pedagógico para a autonomia dos agricultores de assentamentos:

... A teimosia, a heterogeneidade cultural, a inexperiência em elaborar projetos e administrar recursos, da parte dos agricultores, e a inadequação da formação acadêmica, o desconhecimento das áreas, a insegurança e a inexperiência dos jovens, de partes dos técnicos, têm-se constituído problemas acrescidos da tradicional burocracia que marca as práticas institucionais. Entretanto, agricultores e técnicos, apesar dos conflitos e divergências peculiares ao trabalho com a terra, vêm inventando relações de trabalho que incorporam o respeito mútuo e o afeto e inauguram formas novas que vão além da assistência para significar uma produção partilhada.<sup>149</sup>

Num olhar da questão sobre o prisma da educação, encontramos as seguintes lições:

Observa-se, então, que a educação rural, em seus aspectos pedagógicos, disciplinares e didáticos, tem sido concebida com base na ideia de que todos os alunos são iguais,

---

<sup>147</sup> MESQUITA, Livia Aparecida Pires de. MENDES, Estevane de Paula Pontes. *Agricultura familiar, trabalho e estratégias: a participação feminina na reprodução socioeconômica e cultural*. Espaço em Revista, v. 14, jan/jun 2012, p. 15 – 18.

<sup>148</sup> MIRANDA, José Carlos. ASSIS, Renato Linhares. *As tecnologias da informação e da comunicação no processo de desenvolvimento rural sustentável*. Comunicação & Inovação, São Caetano do Sul, v. 14, n. 27:(45-53) jul-dez 2013, p. 49.

<sup>149</sup> RIBEIRO, Marlene. *Pedagogia da autonomia: análise da assistência técnica a agricultores assentados*. Trabalho & Educação, Belo Horizonte, n. 8, jan/jun, 2001, p. 157.

independente das especificidades do meio em que vivem. Sendo assim, fica evidente que tanto o calendário quanto o currículo da maioria das escolas têm sido orientados pelas necessidades urbanas, impondo aos alunos do meio rural uma cultura desvinculada de seu contexto.

...

Assim, o homem do campo permanece ausente da história de sua própria cultura, pois tem sua linguagem, sua origem social, seus saberes desqualificados em nome de um modelo de valorização social hegemônico. “Na realidade, percebe-se a sutil hostilização da diversidade, porque existem mecanismos oficiais e toleráveis de exclusão, bastando analisar o processo de avaliação, o currículo, os decretos e as leis que adotam a perspectiva do sujeito homogêneo na educação”. (SKLIAR, 2003, p. 19).

...

Espera-se que a perspectiva de ampliar o significado da expressão “educação rural” para o de “educação do campo” possa significar mais do que, simplesmente, uma alteração semântica e contribuir com o desenvolvimento de políticas efetivas em favor de um número significativo de trabalhadores e trabalhadoras que têm sido excluídos do processo de escolarização durante a história socioeducacional brasileira. Essa exclusão constitui, atualmente, um especial foco de atenção dos educadores e sua ênfase na “[...] valorização da educação do campo, quilombola e escolar indígena, a partir de uma visão que as articule ao desenvolvimento sustentável” (CONAE 2010, p. 37)...

Reivindica-se, sobretudo, que sejam asseguradas condições de qualidade social, política e pedagógica da educação, da escola, do ensino básico – fundamental e médio – no interesse e dever de resgatar os valores e direitos do campo, reconstruindo e superando uma história marcada por descasos, desconsideração e subalternidade.<sup>150</sup>

Denise Elias, tratando dos problemas da agricultura familiar, finda trabalho com as seguintes considerações:

Para incorporar os excluídos do modelo de modernização em curso, urge o exercício de uma política de desenvolvimento agrícola baseada em interesses endógenos, pautados pela viabilidade econômica, pela sustentabilidade ecológica, pela qualidade estética e pela igualdade social. Além disso, a ideologia do consumo e o neoliberalismo, que impedem a convivência realmente solidária, devem ser substituídos pelas noções básicas de equidade social e de cidadania, só absorvidas mediante mudanças estruturais culturais e sociais, cada vez mais indispensáveis à sustentabilidade do desenvolvimento. Caso contrário, todos os programas e projetos não passarão de retórica e terão um caráter paliativo, no intuito de arrefecer o descontentamento popular.<sup>151</sup>

O cotejo das disposições normativas sobre a assistência técnica e a extensão rural, assim como essas lições doutrinárias exemplificativas, demonstra que ela visa concretizar os distintos horizontes das políticas sociais na visão de Pedro Demo: política assistencial, socioeconômica e participativa. A reunião dessas visões é que permite a “emancipação”. Por ela o necessitado toma consciência e surge como sujeito

---

<sup>150</sup> RANGEL, Mary. CARMO, Rosângela Branca do. *Da educação rural à educação do campo: revisão crítica*. Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade, Salvador, v. 20, n. 36, p. 205-214, jul./dez. 2011, p. 207 – 213.

<sup>151</sup> ELIAS, Denise. *Globalização e fragmentação do espaço agrícola do Brasil*. Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y ciencias sociales. Volume X, número 218. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2006.

de seu próprio destino para o enfrentamento da desigualdade social, deixando de ser objeto de outros que sobre suas vidas decidem sem sequer ouvi-los.<sup>152</sup>

No viés socioassistencial, busca o autossustento. No âmbito socioeconômico, busca do exercício de atividade que permita o sustento, numa tentativa de sair da pobreza, busca de apoio a microprodução, a profissionalização da mão-de-obra, de habitações dignas, de saúde, nutrição, saneamento, enfrentando as doenças da pobreza, dentre outros. Por fim, no viés participativo, em especial, com o enfrentamento da pobreza com a participação do pobre no plano educacional, cultural, comunicacional, na defesa da cidadania, inclusive quanto à defesa da qualidade do meio ambiente, na conquista dos direitos e organizações associativas.<sup>153</sup>

Sem isto não há falar em bem-estar social, em dignidade da pessoa humana, em direitos sociais, em cidadania.

Exemplo disto é dado por Zafira Bezerra Amann, trazendo exemplo vivenciado durante o período em que lecionou e atuou como assistente social na Suíça, registrando a preocupação do pequeno país, de diminuta área agricultável pelas características geográficas (predomínio das montanhas, da neve...), descrevendo que os serviços de assistência social visam oferecer uma renda mínima de forma a evitar a pobreza e a desigualdade social, mantendo uma vida em condições dignas. Sendo a terra escassa, o governo atua desenvolvendo o fator trabalho, focando na qualificação, na preparação das pessoas.<sup>154</sup> Marilda Villela Iamamoto, leciona que:

a) O traço mais evidente do Serviço Social (não necessariamente o mais importante) é sua função de dar “solução a problemas sociais”. Este é o núcleo básico do que é socialmente atribuído ao profissional: para isto, é contratado. Porém, mais ainda, o povo espera que o assistente social contribua na solução de seus problemas. B) Ao mesmo tempo e nas mesmas ações, o assistente social é um “educador informal do povo”. O documento de Chacacayo afirma: “O assistente social presta serviços e/ou administra serviços sociais que são a base a partir da qual se desenvolve uma ação ideológica, política e educativa” (Celats, 1988, v. 1, p. 8-9)<sup>155</sup>

<sup>152</sup> DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. 13ª ed. 2ª reimpressão. Campinas: Papyrus, 2013, p. 25.

<sup>153</sup> Idem, p. 26 – 42.

<sup>154</sup> AMMANN, Safira Bezerra. *Expressões da pobreza no Brasil: análise a partir das desigualdades regionais*. São Paulo: Cortez, 2013, p. 68 – 75.

<sup>155</sup> IAMAMOTO, Marilda Villela. *Renovação e conservadorismo no serviço social: ensaios críticos*. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2013, p. 177 – 178.

É este mesmo papel que público da assistência técnica e extensão rural espera do técnico que lhe atende, que vai ao seu encontro para identificar seus problemas e se por à disposição para auxiliá-lo, aproximando-o a percorrer o caminho do exercício de seus direitos sociais, do direito de usufruir das políticas públicas existentes.

A identificação do tratamento dado pelo ordenamento jurídico à assistência técnica e extensão rural, assim como as lições doutrinárias que permitem ter uma noção de seu surgimento, evolução social e legal, permite que agora sejam enfrentadas os fundamentos apresentados pelo CNAS, e, atualmente, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para negar o direito da ASCAR ao reconhecimento da Assistência Técnica e Extensão Rural que realiza como subespécie de assistência social.

#### **7.7. APÓS A CONTEXTUALIZAÇÃO O ENFRENTAMENTO DIRETO DA CONTROVÉRSIA QUANTO AO CEBAS**

Quando o CNAS cassou a certificação dada por décadas e décadas à ASCAR, tomou por pretexto que a assistência técnica e a extensão rural constituiriam “política econômica” e não “uma política social ou socioeconômica”, e, ainda, que o público da ATER não é público da assistência social. Mais recentemente, inclusive reconhecendo o direito à certificação, com deferimento do pedido de renovação que havia sido desconsiderado pela cassação do certificado anterior, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome dispôs em sentido contrário, mas passou a afirmar que agora, no período pós Lei 12.101/09 é que isto se perfaz, e, portanto, agora não seria mais possível classificar a ATER e seu público-alvo, como espécie de assistência social e público por ela visado.

Registre-se que este entendimento do CNAS é restrito a determinados momentos, pois, ao longo da história, tanto CNSS ou CNAS, reconheceram as atividades da ASCAR como de assistência social. E o fizeram por décadas e décadas!!!

### 7.7.1. VIOLAÇÃO DO VIÉS PARTICIPATIVO: DESCUMPRIMENTO DO DEVER DE OUVIR A POPULAÇÃO

A primeira questão que demonstra a incoerência e inconsistência da afirmação de que a ATER seria meramente econômica e não uma política socioeconômica, destinada a combater a desigualdade social, ou, ainda, destinada a atender o público da assistência social, é fruto até mesmo da falta de observância do viés “participativo” das políticas sociais.

A Constituição, os tratados internacionais, a legislação infraconstitucional foi repetitiva em dispor que a definição das políticas sociais, notadamente, à seguridade e assistência social, deveria contar com a participação efetiva da população, isto é, dos destinatários, de quem deve ser por ela beneficiado. São exemplos, os arts. 194, par. único, VII, e 204, “b”, da CRFB, o art. 1º, par. único, alínea “g”, da Lei 8.212/91, o art. 5º, II, da Lei 8.742/93, assim como a PNAS e a NOB/SUAS.

A afirmação foi de um representante do Ministério da Previdência Social, pautada em concepções particulares e não fruto das postulações da população em estado de vulnerabilidade social. A propósito, o CNAS sequer possui representante da população rural, tratando esses como “inexistentes”, “invisíveis” ou “ralé”, não obstante a PNAS reconheça a necessidades e particularidades desses.<sup>156</sup>

Acrescente-se ainda que a Lei 8.742/93, tampouco a Lei 12.101/09 tratou do “processo administrativo” de certificação ou cassação, dando azo à incidência da Lei 9.784/99 que dispõe:

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver **assunto de interesse geral**, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de **consulta pública**

---

<sup>156</sup> O processo de modernização brasileiro constitui não apenas as novas classes sociais modernas que se apropriam diferencialmente dos capitais cultural e econômico. Ele constitui também uma classe inteira de indivíduos, não só sem capital cultural nem econômico em qualquer medida significativa, mas desprovida, esse é o aspecto fundamental, das condições sociais, morais e culturais que permitem essa apropriação. É essa classe social que designamos neste livro de “ralé” estrutural, não para ofender essas pessoas já tão sofridas e humilhadas, mas para chamar a atenção, provocativamente, para nosso maior conflito social e político: o abandono social e político, “consentido por toda a sociedade”, de toda uma classe de indivíduos “precarizados” que se reproduz há gerações enquanto tal. Essa classe social, que é sempre esquecida enquanto uma classe com uma gênese e um destino comum, só é percebida no debate público como um conjunto de indivíduos carentes ou perigosos, tratados fragmentariamente por temas de discussão superficiais, dado que nunca chegam sequer a nomear o problema real... (SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 21).

**para manifestação de terceiros**, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1o A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2o O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser **realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo**.

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, **em matéria relevante**, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

Art. 35. **Quando necessária à instrução do processo, a audiência de outros órgãos ou entidades administrativas poderá ser realizada em reunião conjunta, com a participação de titulares ou representantes dos órgãos competentes, lavrando-se a respectiva ata, a ser juntada aos autos.**

Portanto, existindo controvérsia se era ou não assistência social atividade desenvolvida a este título por décadas e décadas em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, assim como o público atendido, havia e há o dever, a obrigação de ouvir a população. A inexistência de concretização do viés participativo dessa política social demonstra a total falácia de tais afirmações.

Mais do que isto, contraria toda a doutrina sobre serviço social, sobre assistência social, na causa de obter o direito de ser ouvido, do direito de expressar as questões que efetivamente afligem a população, a exemplo do identificado nas obras de Maria Lúcia Martinelli<sup>157</sup>, Marilda Villela Iamamoto<sup>158</sup>, Raul de Carvalho<sup>159</sup>, Yolanda Guerra<sup>160</sup>, José Paulo Netto<sup>161</sup>, dentre outros.

E não se esqueça que a ASCAR não só executa assistência social rural, como concretiza efetivamente a participação da sociedade, a exemplo do que

---

<sup>157</sup> MARTINELLI, Maria Lúcia. *Serviço social: identidade e alienação*. 16ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

<sup>158</sup> IAMAMOTO, Marilda Villela. *Renovação e conservadorismo no serviço social: ensaios críticos*. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2013.

<sup>159</sup> IAMAMOTO, Marilda. CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 39ª ed. São Paulo: Cortez, 2013.

<sup>160</sup> GUERRA, Yolanda. *A instrumentalidade do serviço social*. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

<sup>161</sup> NETTO, José Paulo. *Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. 16ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

demonstram suas atividades ouvindo o público atendido, mas também tendo representantes destes como associados, conforme demonstra seu Estatuto Social:

Art. 5º - Compete à ASCAR, fundamentalmente:

IV. realizar diagnósticos participativos sobre a realidade econômica, tecnológica, social, cultural e ambiental;

V. desenvolver estratégias e ações que contemplem a diversidade das realidades encontradas;

IX. promover, isoladamente ou em conjunto com outros órgãos e entidades, a avaliação dos resultados dos esforços realizados e das políticas implantadas, para o desenvolvimento do meio rural do Estado;

X. encaminhar aos órgãos governamentais estaduais e federais competentes, como subsídio à formulação da política para o setor rural, relatórios de estudos, pesquisas e avaliações, relacionados com o trabalho de extensão rural no Estado;

Art. 11 - São membros cooperadores as entidades e órgãos que emprestem colaboração significativa à execução dos objetivos da ASCAR:

IV. **Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul - FETAG;**

VII. **Cooperativa Central dos Assentados do Rio Grande do Sul -COCEARGS;**

XI. **Associação das Mulheres Trabalhadoras Rurais - AMTR;**

XII. **Central Única dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul - CUT/RS;**

XIII. **Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA;**

XIV. **Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST;**

### **7.7.2. NEGAÇÃO DA POLÍTICA SOCIOECONÔMICA – PORTANTO – ASSISTENCIAL DA ASCAR**

Já abordamos nestas razões o objeto social da ASCAR, o fim que ensejou a reunião de esforços entre seus associados à criação da pessoa jurídica, assim como o grupo de atividades que seriam realizadas para concretizar este fim de viabilizar a assistência social à população rural através da assistência técnica e extensão rural.

O cotejo do Estatuto e das atividades desenvolvidas pela ASCAR com o ordenamento jurídico pátrio, assim como com a doutrina, demonstra de forma inequívoca que ela concretiza uma política social, uma política multifacetária (socioeconômica, com viés rural, agrícola), mas centrada na concretização do que a legislação pátria denominou e denomina de assistência social. As atividades desenvolvidas visam concretizar direitos sociais, visam diminuir ou suprimir as deficiências decorrentes da pobreza, ou mesmo da miséria, decorrentes da desigualdade social, tendo por base a

família, buscando o bem-estar, uma vida digna, como instrumento de combate ao retrato feito por Márcio Pochmann:

De um lado, o grande proprietário de terra, imerso nas circunstâncias advindas do monopólio da cultura agropecuária em latifúndio e com mão-de-obra escrava, mantinha uma relação paternalista e clientelista (protetor despótico) com uma massa pobre, marginalizada e não submetida diretamente ao regime de trabalho forçado. Estes últimos dependiam fundamentalmente de pequenos espaços de terras disponibilizados para a produção de suas próprias subsistências.<sup>162</sup>

Por razões como esta que o doutrinador em questão leciona:

... os beneficiados das ações direcionadas à promoção do choque distributivo devem ser estimulados a incorporar conhecimentos básicos (alfabetização, economia doméstica e orçamentária, saúde, higiene, entre outros), adicionados à possibilidade de escolha da formação específica, após acesso ao módulo básico de conhecimento geral (ética, cidadania e cultura política e econômica).<sup>163</sup>

A atividade desenvolvida pela ASCAR é uma política social e não uma política meramente econômica (e tanto é verdade que seu objeto social não corresponde ao significado econômico dado pela Constituição pátria). É social porque visa enfrentar as desigualdades sociais. E aqui o alerta de Pedro Demo: “somente quem está no poder pretende pintar a história como não conflituosa, dentro do estratagema milenar de desmobilizar os marginalizados”.<sup>164</sup>

Reduzir a atividade da assistência social somente a atividades executadas especificamente por assistentes sociais, também não permite tal conclusão. Imagine-se a atividade de saúde restrita as atividades dos médicos: seria possível fazer saúde somente com atos praticados por médicos? A saúde começa e finda com a medicina? Com o máximo respeito, a resposta é negativa, nem a saúde, tampouco a assistência social. Ademais, no âmbito constitucional a expressão foi utilizada no sentido de “atividade” (reunião de atos) e não de uma formação profissional de uma área restrita das ciências.

E corroborando com isto, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, por solicitação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome –

---

<sup>162</sup> POCHMANN, Márcio. *Qual desenvolvimento? Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Publischer, 2009, p. 136.

<sup>163</sup> POCHMANN, Márcio. *Qual desenvolvimento? Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Publischer, 2009, p. 73.

<sup>164</sup> DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. 13ª ed. 2ª reimpressão. Campinas: Papyrus, 2013, p. 15.

MDS, realizou a “Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC 2012, fruto de convênio firmado em 2011, no qual o Instituto pesquisou perante os Estados brasileiros para saber quais são as atividades de assistência social prestadas em seus territórios. No tópico, “inclusão produtiva”, a resposta os Estados responderam informando que espécies de projetos de inclusão produtiva realizaram. Na apresentação do ESTADIC 2012, no que tange a inclusão produtiva, consta a seguinte apresentação (anexo – páginas 117 e ss.):

**A** temática da inclusão produtiva tem adquirido espaço na agenda pública na última década. As três esferas de governo - União, Estados e Municípios - desenvolvem ampla e variada gama de políticas para a promoção da inserção qualificada no mundo do trabalho dos segmentos mais vulneráveis da população. Essas iniciativas alargam a intervenção social do Estado e complementam as políticas de proteção social, como a assistência social, e as políticas de garantia de renda de cidadania e têm contribuído para potencializar o efeito dessas políticas no enfrentamento da pobreza.

O rendimento proveniente do trabalho contribuiu significativamente para o aumento da renda per capita das famílias dos segmentos mais pobres da população na última década. Com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, Barros, Mendonça e Tsukada (2011, p. 3) estimam que “entre 2003 e 2009 a renda per capita dos 20% mais pobres cresceu em R\$ 39, dos quais R\$ 19 (ou seja, 49%) resultaram exclusivamente do crescimento na renda do trabalho”.

A expressão “inclusão produtiva” compreende um conjunto heterogêneo de políticas. Partindo da conceituação de Castro, Sátyro, Ribeiro e Soares, pode-se identificar nesse conjunto políticas que se destinam à aquisição de habilidades e conhecimentos necessários para a inserção no mundo do trabalho (CASTRO et al., 2010, p. 9). A principal referência é a qualificação profissional, à qual se associam ações de elevação da escolaridade e assistência técnico-gerencial, entre outras. Outro grupo se vincula ao objetivo de viabilizar o exercício dessas habilidades, seja pela promoção do acesso ao mercado de trabalho na condição de trabalhador(a) assalariado(a) - empregado(a) ou como

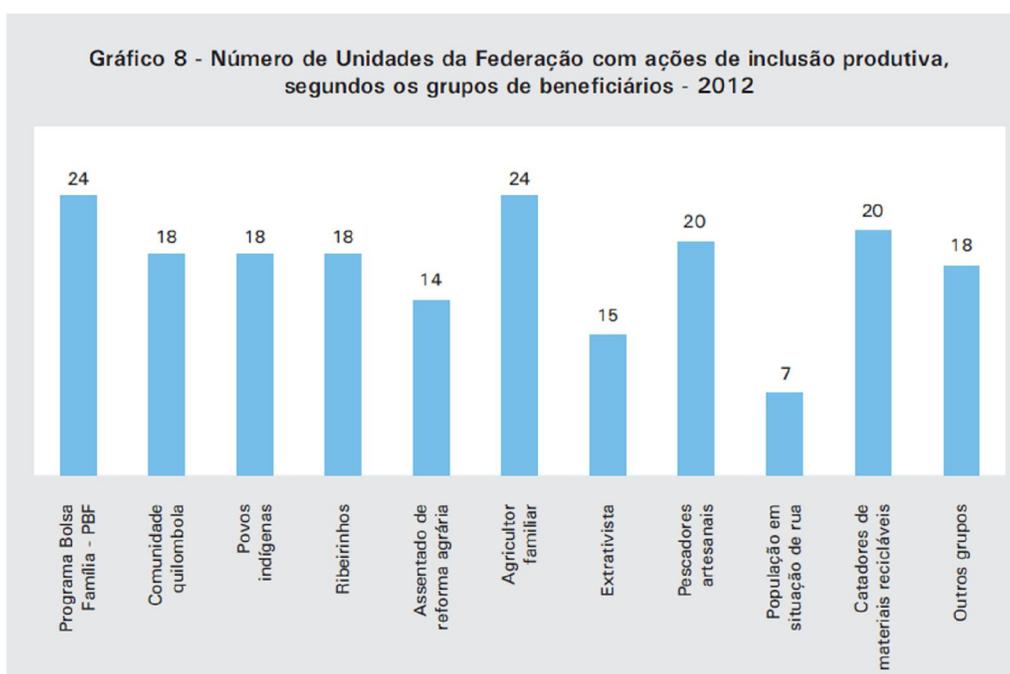
empreendedor(a) individual – seja por meio do trabalho associado (cooperativas). Para esse grupo, são exemplos de políticas a intermediação pública de mão de obra, o microcrédito produtivo e orientado e o fomento ao associativismo e ao cooperativismo.

O conjunto de políticas de inclusão produtiva promove, assim, tanto o acesso ao mundo do trabalho, no marco da formalidade, quanto o apoio à sustentabilidade desse acesso, por meio de ações que conduzam à melhoria das condições de trabalho e elevação da renda auferida.

Importante observar que as políticas de inclusão produtiva são desenvolvidas no meio urbano e no rural. Nesse último, destacam-se ações de fortalecimento da agricultura familiar, como o financiamento agrícola, a extensão rural e o Programa de Aquisição de Alimentos.

A Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC 2012 apresenta dados sobre como a temática da inclusão produtiva se insere no âmbito da gestão pública estadual nesse ano de referência. A pesquisa investigou se os governos estaduais executam iniciativas relacionadas à inclusão produtiva e se o desenvolvimento dessas ações está a cargo somente do órgão gestor da política de trabalho e renda ou se essa execução ocorre em associação desse órgão com outros setores da administração pública. Revela, a partir de quatro linhas de ação - educação formal, qualificação profissional/intermediação de mão de obra, empreendimentos e associativismo/microcrédito - quais iniciativas relacionadas à inclusão produtiva são executadas e a quais públicos são direcionadas. São apresentados dados sobre as parcerias dos governos estaduais no desenvolvimento das ações e os cursos de qualificação profissional oferecidos no ano de 2011.

A ESTADIC 2012 aferiu que, entre os grupos beneficiários de ações de inclusão produtiva, os atendidos pelo Programa Bolsa Família e os agricultores familiares foram os públicos privilegiados pelas ações das administrações estaduais: 24 declararam direcionar seus programas e ações de inclusão produtiva para esses públicos. Entre as iniciativas de inclusão produtiva contempladas pela pesquisa, as relacionadas à qualificação profissional e intermediação de mão de obra e ao fomento à economia solidária são as que maior número de estados (24) afirmaram direcionar a esse grupo. Merece também destaque a menção dos governos estaduais realizando atividades para os grupos agricultor familiar, pescadores artesanais e catadores de material reciclado entre aqueles beneficiados por ações de inclusão produtiva. Apenas sete administrações estaduais declararam direcionar ações de inclusão produtiva para a população em situação de rua (Gráfico 8 e Cartogramas 45, 46, 47, 48, 49 e 50).



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2012.

Veja-se que a inclusão produtiva teve como foco em todos os estados “agricultores familiares”, e os projetos executados desde 1955 pela ASCAR no Rio Grande do Sul, mas, por razões desconhecidas, o MDS se nega (ainda que em termos) em reconhecer formalmente isto à ASCAR.

Negar esse direito da população rural em estado de vulnerabilidade contraria a formação do serviço social, contraria a evolução do serviço social, contraria não só a essência desta atividade, mas os fins da própria assistência social no Brasil.

Acrescente-se a isso que a Constituição de 1988 utilizou o conceito legal existente de assistência social para fins de dispor sobre “imunidade”, isto é, sobre a vedação ou limitação do poder de tributar tais entidades, que, no caso foi e é dado pelos Decretos-Lei 525 e 527 de 1938, por consequência, não se admite a alteração de tais conceitos para fins de tributar as pessoas que os constituintes excluíram do rol de contribuintes, inclusive por determinação expressa do artigo 110 do Código Tributário Nacional. Em outros termos: se o intuito do MDS é impor uma concepção política do detentor do poder político do “momento”, deve atentar que existem limites à sua conduta.

A devida contextualização do tema, calcada nos primórdios do debate, partindo do texto Justiça Agrária de Thomas Paine, demonstra que os movimentos da classe rural, ou melhor, dos agricultores familiares, da classe trabalhadora rural, foi capaz de instigar a revolução americana (tão combatida por alguns), foi capaz de instigar a revolução francesa, foi capaz de gerar um trabalho de décadas da ASCAR em prol da população em estado de vulnerabilidade social no Rio Grande do Sul, porém, paradoxalmente, de forma não só contraditória, mas vexatória, incoerente e impensada, ilógica e irracional, é combatida, é negada, justamente quando os “trabalhadores” imaginaram ter chegado ao momento de ter voz.

Sim, a postura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (ou melhor, de alguns poucos de seus agentes) é oposta àquela que presa de proteção dos excluídos, buscando manter ao largo dos direitos sociais, da cidadania, o povo excluído do campo, sequer lhe permitindo falar. Por mais que se tente, não é possível compreender a postura, a não ser que seja deixa-los ao léu para manter tal público com “assistencialismo”, como massa de manobra social.

Ademais, se o ordenamento jurídico que simplesmente descreve fatos aos quais impõem consequências (regras para definição dos efeitos jurídicos), considera assistência social a atividade de assistência técnica e extensão rural desde os primórdios tempos das décadas de 30 e 40 como assistência social, compreender que agora deixou de ser porque a Lei 12.101/09, ou melhor, sua regulamentação fixou requisitos “burocráticos” ao controle, parece não só ilógico, mas descabido, fática e juridicamente, numa decorrência lógica de todo o contexto fático-normativo.

O cotejo das disposições legislativas sobre assistência social – portanto, incluindo sobre Política Nacional de Assistência Social – com as disposições sobre ATER, e seu cotejo com as atividades da ASCAR, corroboram com tal entendimento.

Aqui, chamamos a atenção aos termos da Resolução CNAS n. 27/2011 que dispõe sobre a matriz para caracterização do assessoramento e da defesa e garantia de direitos na política de assistência social, descrevendo atividades (o quê), objetivos (para quê), público alvo (para quem) e resultados ou impactos sociais esperados com as atividades a serem desenvolvidas. O cotejo das atividades desenvolvidas pela ASCAR com tais disposições demonstram de forma incontestável que a ATER é atividade de assistência social.

O pior de tudo é saber que tal atividade é utilizada como fundamento para exigir “contribuições sociais” de toda a população (primeiramente Finsocial e atualmente a Cofins), isto é, exige o tributo de todo o povo gaúcho, mas nega este o direito a assistência social ao agricultor familiar.

Pelo extremo amor à dialética, até poderíamos admitir que tal postura está calcada em posicionamentos “doutrinários” e/ou “políticos” de concentrar recursos públicos somente em determinados “projetos”. Contudo, isto não condiz com a legislação, tampouco com situação concreta em que a atividade é prestada e com qualidade, desde a década de 50. Noutros termos, seria crível tal posicionamento diante de atividade que não deverá ser prestada pois já o é, e isto sem risco a execução dos demais projetos ou políticas sociais nesta área? Ora, tal entendimento contraria não só a legalidade, como também a eficiência e a continuidade que devem balizar a Administração Pública.

E isto sem falar que a imposição de entendimento contrário por entendimento “político” de que deva tributar (porque proteção do interesse público, qual seja, a execução do serviço público, certamente não o é), implica, no mínimo, onerar a própria União, o Estado e os Municípios que deverão custear também o tributo.

A única razão seria uma concepção de que toda entidade de maior efeito social, no âmbito da assistência, saúde e educação devam ser públicas e de ordem

federal, para servir melhor ao “rei”. Todavia, a toda evidência, este não é o intuito das opções legítimas da população brasileira através de seus representantes.

Como vimos, a Constituição de 1934 previu a criação dos Conselhos Técnicos, dentre os quais o Conselho Nacional de Serviço Social não só para auxiliar o Senado na formulação de soluções dos problemas nacionais, mas também utilizá-los como instrumento à viabilização de repasse de subvenções públicas ao custeio de atividades fundamentais à população, dentre as quais as de assistência social, o que foi mantido até os dias atuais.

A certificação conferida pelos Conselhos, décadas antes de servir ao gozo do direito à isenção e, posteriormente, imunidade, foi destinada a viabilizar o recebimento de subvenções de custeio pelos poderes públicos. Isto significa que, só por isto, somente numa análise do recebimento de subvenções, já é possível identificar a natureza “assistencial” das atividades desenvolvidas.

Para demonstrar isto no caso concreto, é preciso lembrar da imposição do Governo Federal da criação de uma “EMATER”, ainda que sob forma associativa, pelos mesmos associados da ASCAR, para viabilizar a continuidade do repasse de subvenções, com ressalva que esta “opção” política de instigar EMATERes, ao longo dos anos demonstrou ser totalmente equivocada, pois induziu a empresas públicas, isto é, pessoas com finalidades econômicas, e, principalmente, sem contar com a participação ativa, efetiva da população, como ocorre desde 1955 pela ASCAR.

O resultado é que, Brasil afora, a assistência técnica e a extensão rural foi destruída ao longo dos anos. Há poucos dias a EMATER da Bahia foi extinta por equívocos dos mandantes do “momento” e com isto quer-se chamar a atenção da importância da questão para que o mesmo não ocorra justamente com a entidade que é modelo à recém criada ANATER e exerce suas funções de forma exemplar, apesar dos obstáculos criados pela União.

**O Protocolo de Administração Conjunta** da ASCAR com a EMATER/RS assim dispôs:

## PROTOCOLO

O Conselho Técnico Administrativo da Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER / RS e Junta Administrativa da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR, usando das atribuições que lhe são conferidas pelos respectivos Estatutos Sociais e,

Considerando que, enquanto funcionaram a Comissão de Liquidação e o Liquidante no processo de incorporação da ASCAR à EMATER / RS, ora cessado em virtude da resolução tomada na reunião extraordinária da Junta Administrativa da ASCAR, as duas entidades subordinaram os trabalhos realizados em comum, ao Protocolo que firmaram em 20/12/1977;

Considerando que, ante a nova situação criada, o referido Protocolo ficou tacitamente revogado, havendo necessidade da sua substituição por outro documento, que venha disciplinar doravante o relacionamento entre as duas entidades;

Considerando a necessidade de salvaguardar os direitos e vantagens de que gozam atualmente as entidades envolvidas na execução do programa de ATER no âmbito do Estado.

## RESOLVEM:

### I – À EMATER / RS incumbe:

- 1) Assumir a responsabilidade das atividades de caráter técnico, no que tange a planejamento, execução, controle, avaliação e divulgação dos programas em andamento e do próximo exercício, assim como o da negociação de novos projetos e programas a serem implantados;
- 2) Executar, sob sua responsabilidade, todas as ações que impliquem em formação de imagem pública, tais como divulgação de tecnologia, de programas, de resultados, assim como relatórios;
- 3) **Repassar à ASCAR todos os recursos materiais, financeiros e humanos necessários a execução dos projetos e programas.**

### II – À ASCAR incumbe:

- 1) **Por à disposição da EMATER / RS os recursos humanos e materiais indispensáveis à execução das atividades previstas no item 1 deste Protocolo;**
- 2) **Atender às despesa com pessoal, encargos sociais e despesas operacionais, usando, para isso, seus recursos orçamentários, constituídos de receitas próprias e outras oriundas da EMATER / RS;**

III – À EMATER / RS e à ASCAR, pelos seus órgãos executivos e de forma conjunta, incumbe:

- 1) Dar cumprimento às atribuições referentes a ambas as Entidades, constantes neste Protocolo.

IV – Ao Conselho Técnico Administrativo da EMATER / RS e à Junta Administrativa da ASCAR, de forma conjunta, incumbe:

- 1) Fixar a política de ação das duas Entidades;
- 2) Aprovar os programas anuais e plurianuais, bem como os respectivos orçamentos.
- 3) Aprovar os respectivos relatórios de atividades;
- 4) Apreciar os relatórios financeiros, os balanços e as prestações de contas, após o pronunciamento dos respectivos órgãos competentes;
- 5) As demais atribuições constantes dos respectivos Estatutos, continuam da competência exclusiva de cada colegiado.

Conforme comprova a Ata n. 01 do Conselho Técnico Administrativo da Emater/RS e a Junta Administrativa da ASCAR, passaram a agir conjuntamente:

Ata n. 01

Aos quatorze (14) dias do mês de dezembro do ano de mil novecentos e oitenta e um (1981)... o Conselho Técnico Administrativo da Associação Riograndense de Empreendimentos e Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/RS e a Junta Administrativa da Associação Sulina de Crédito rural – ASCAR, **por convocação de seu Presidente comum**... com a presença dos seguintes membros... representante do **Instituto de Colonização e Reforma Agrária**... do **Ministério da Agricultura**... da **Secretaria de Coordenação e Planejamento**... da **Secretaria da Agricultura e do Governo do Estado**... **Diretor Estadual da Legião Brasileira de Assistência**... verificada a existência de quórum, deu por aberto os trabalhos, passando a palavra ao Dr. Lino, que explicou as razões que motivaram a convocação dos dois Colegiados, para realizarem reunião conjunta, dentre as quais o fato de **ambos serem constituídos**, praticamente, **pelas mesmas pessoas** e pela existência de um protocolo de administração conjunta, celebrado pelas duas Associações... Em prosseguimento o Colegiado elegeu os membros do Comitê Deliberativo, ficando assim constituído:

1. Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural;
2. Ministério da Agricultura; e,
3. Secretaria de Coordenação e Planejamento.

Veja-se: desde 1981 a União participa ativamente das atividades da ASCAR e da EMATER/RS, tendo plena ciência, acompanhando, fiscalizando, no exercício de seu direito de associada (consoante o art. 183 do Decreto-Lei 200/67)<sup>165</sup>, o recebimento de subvenções federais pela EMATER/RS e repasse por ela à ASCAR.

Pois bem. A Lei 4320/64 dispõe que as subvenções de custeio serão feitas as entidades de assistência médica, educacional ou de “assistência social”:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e **subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado**.

§ 3º **Consideram-se subvenções**, para os efeitos desta lei, **as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas**, distinguindo-se como:

I - **subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial** ou cultural, sem finalidade lucrativa;

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras **a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência**

---

<sup>165</sup> Art. 183. **As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma.**

**social**, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

A ASCAR, tampouco a EMATER, não tem por objetivo social atividade cultural, saúde ou educação (estas nos sentidos estritos da legislação que disciplina a seguridade social). Recebem subvenções desde 1955 por exercer atividade de “assistência social”!!!

Analisando o Balanço Patrimonial da EMATER/RS findo em 31/12/1992, por exemplo, veremos que a EMATER recebeu naquele ano a título de “Transferências de Recursos” o total de CR\$158.993.765.078,04, repassando à ASCAR CR\$154.445.798.483,98. Em 2004 a transferências de recursos de ATER fez R\$104.165.018,77 a título de receitas operacionais. Em 2013 a transferências de recursos fez R\$212.709.942,55. Isto é, valores recebidos por exercer “assistência social”!!!

Na análise do Balanço Patrimonial da ASCAR referente ao exercício findo em 2013, a ASCAR recebeu da EMATER a título de repasse das subvenções de ATER federais, estaduais e municipais a quantia de R\$198.389.160,29.

Cumprir registrar que a EMATER/RS e a ASCAR também receberam receitas decorrentes de serviços prestados a pessoas jurídicas de direito privado de ATER, assim como valores de classificação. A EMATER/RS, por exemplo, auferiu valores de ATER recebidos de pessoas jurídicas de direito privado (em 2013, no total de R\$2.616.222,41) e provenientes de serviços de classificação (em 2013, no total de R\$105.978,29). Contudo, é preciso ter presente que estes recursos são recebidos para aplicação na consecução de seus fins institucionais, e, ainda, auferidos para classificar produtos agropecuários na entrada do país, em prol da segurança sanitária pátria e em nome da União, ou, ainda, auferidos de empresas para inclusão de agricultores na atividade de reflorestamento, por exemplo, igualmente aqui em prol de anseios das políticas federal, estadual e municipal. Portanto, tais atividades que são “excepcionais” e não a sua essência, servem somente para contribuir com anseios dos entes da federação, assim como auferir receitas para concretização do fim primeiro que é assistência técnica e extensão rural.

Por outros termos, se o intuito do MDS for aumentar receita à União, o tiro sairá pela culatra, pois a conta retornará à própria União (até porque ela é a única legitimada a buscar receitas tributárias específicas para este fim), o que demonstra novamente a falta de lógica e os anseios escusos do surgimento e manutenção da controvérsia.

Enfim, independentemente da ótica em que se analise a conclusão será no sentido de que as atividades de ATER são, sempre foram, e continuarão a ser subespécie de assistência social à população rural em estado de vulnerabilidade social.

### **7.7.3. A FALÁCIA DA NEGAÇÃO DO DIREITO EM FUNÇÃO DO PÚBLICO ATENDIDO**

Parece decorrência lógica, mas dado aos argumentos à época, cumpre demonstrar que o público da ATER corresponde a público da assistência social. Primeiramente, todo o exposto no tópico acima aqui também é aplicável.

Segundo entendimento do CNAS (frise-se, somente em determinados momentos, a toda evidência, premido por pressão da Administração Pública Federal) o público da assistência social só poderia ser composto por crianças, adolescentes, idosos, etc., e tais pessoas não seriam o foco primeiro da ATER, e, conseqüentemente da ASCAR. Contudo, novamente sem qualquer razão.

Tanto o ordenamento jurídico quanto a doutrina centralizam a assistência social na “família”, ela é base da assistência social, e, se nos despirmos de anseios obscuros de âmbito político ou pessoal, facilmente se percebe que este também é o público primeiro da ATER, e as políticas públicas sociais viabilizadas pela ASCAR ao público atendido envolve a família, e, conseqüentemente, os partícipes dessa, dentre os quais mulheres, crianças, jovens, idosos etc.

A própria Lei 8.212/91, que dispõe sobre a seguridade social, corrobora tal entendimento quando elenca como público presumivelmente “vulnerável”, isto é, que deve ser objeto da seguridade social, a família, os agricultores familiares, os seringueiros, os pescadores artesanais (arts. 1º, 4º, 10º, I e II, c/c 12, VII, §1º):

Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

VII – como segurado especial: **a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração, na condição de:**

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, **que explore atividade:**

1. **agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais;** ou

2. **de seringueiro ou extrativista vegetal** que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;

b)  **pescador artesanal** ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e,

c)  **cônjuge ou companheiro**, bem como filho maior de 16 (dezesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

§ 1º Entende-se como  **regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.**

Diga-se o mesmo quando ela, a Lei 8.212/91, previu a continuidade da contribuição social para fins de execução de assistência social ao pequeno agricultor, tal como previsto no Decreto-Lei 1.940/82, que instituiu o FINSOCIAL (contribuição destinada ao custeio da assistência social)<sup>166</sup>, mantido pela Constituição de 1988 (art. 56 do ADCT) e pela Lei Complementar 70/91, em seus arts. 1º, 9º, 10º, 13. Ora, se a contribuição para realizar assistência social é cobrada aduzindo que terá por destinatário o pequeno agricultor, o agricultor familiar, é decorrência lógica que ele é público da assistência social.

Corroborando com isto, demonstrando o critério à prestação da ATER, a Lei 12.188/10 dispôs:

Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por:

I - Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER: serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais;

<sup>166</sup> Art. 1º Fica instituída, na forma prevista neste decreto-lei, contribuição social, destinada a custear investimentos de **CARÁTER ASSISTENCIAL EM ALIMENTAÇÃO, HABITAÇÃO POPULAR, SAÚDE, EDUCAÇÃO, JUSTIÇA E AMPARO AO PEQUENO AGRICULTOR.**

II - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP: documento que identifica os beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF; e

III - Relação de Beneficiários - RB: relação de beneficiários do Programa de Reforma Agrária, conforme definido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

Art. 5º São beneficiários da Pnater:

I - os **assentados** da reforma agrária, os povos **indígenas**, os **remanescentes de quilombos** e os **demais povos e comunidades tradicionais**; e

II - nos termos da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006, **os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais, os silvicultores, aqüicultores, extrativistas e pescadores, bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação enquadrados nos limites daquela Lei.**

A Lei 11.326/06, por sua vez, dispõe:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, **considera-se agricultor familiar** e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - **silvicultores** que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - **aqüicultores** que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - **extrativistas** que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscadores;

IV - **pescadores** que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - povos **indígenas** que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º;

VI - integrantes de comunidades remanescentes de **quilombos** rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º.

Acrescente-se ainda o resultado do ESTADIC 2012, onde os Estados confirmaram que as políticas públicas realizadas pela ASCAR no Rio Grande do Sul são política social de ordem da assistência social.

A análise deste público demonstra não só a correspondência aquele previsto na Lei 8.212/91 que trata da seguridade social, como também do público das famílias ou pessoas individualmente considerada, descritas na Lei 8.742/91, assim como pelo restante do ordenamento jurídico. Se tais pessoas são o público da ATER, e, portanto, o público da ASCAR, a consequência necessária é que o público por ela atendido é o público da assistência social, não só nas ações de combate a pobreza, mas de inclusão produtiva, de integração ao mercado de trabalho e todas as demais formas de concretização de acesso à cidadania, a uma vida digna, em condições de usufruir dos direitos sociais que assistem a todos os brasileiros, enfim, ao bem-estar social.

## **7.8. RAZÕES À ANULAÇÃO DO ATO DE CANCELAMENTO DO CEBAS E DIREITO À CONCESSÃO DA CERTIFICAÇÃO**

Marcelo Cateano leciona com notável clareza:

Os motivos são as razões por que o órgão administrativo tomou certa decisão, e podem consistir em fundamentos de direito ou em fatos. Em qualquer caso, **a fundamentação deve ser congruente e exata.**

*Congruente*, isto é, **os motivos devem aparecer como premissas donde se extraia logicamente a conclusão, que é a decisão. Se há contradição entre a fundamentação e a decisão, essa incongruência não pode deixar de influir na validade do ato.**

Na verdade, quando a lei exige que o ato seja fundamentado, é porque entende deverem ser conhecidas as razões da decisão. Ora, **se os motivos invocados não explicam a decisão tomada e até por ventura implicariam uma atitude contrária, não pode considerar-se satisfeita a existência legal. Mesmo quando a fundamentação seja facultativa, ela deve considerar-se uma formalidade do ato e quando incongruente está viciada.**

*Exata*: as razões de direito devem corresponder aos textos invocados, **OS FATOS DEVEM SER VERDADEIROS**. Se os fundamentos são inexatos, uma de duas hipóteses pode admitir-se: a *intenção fraudulenta* de os falsear para justificar determinada decisão, ou o *erro* de direito ou de fato.<sup>167</sup>

A análise dos fatos e fundamentos demonstra que a controvérsia instaurada por ato da União, foi calcada em fundamentos fáticos e jurídicos ilógicos,

---

<sup>167</sup> CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989 p. 148 - 149.

incoerentes, inconsistentes, que não correspondem ao dever de observar o princípio da legalidade, de visar o bem comum, tampouco a eficiência e boa-fé da Administração Pública. Pelo contrário, demonstram a necessária anulação e reestabelecimento da ordem jurídica.

E não bastassem tais fundamentos fáticos e jurídicos à impor a anulação do ato de cassação do CEBAS e imposição do dever de emitir a certificação, o ato praticado pelo CNAS em 2004, fruto da representação feita pelo INSS, contém ainda outras razões aptas a ensejar o mesmo destino.

Na controvérsia em questão, não bastasse o CNAS ter sido omissivo em determinar audiência pública, determinar formas de ouvir a população rural, tal como previsto e exposto linhas acima em função das disposições da Lei 9.784/99, o digno representante do Ministério da Previdência Social, manipulou até mesmo as regras regulamentares (não legais) do julgamento, deixando de julgar o processo de cassação até a reunião seguinte daquela em que foi apresentado o relatório e o voto do Relator, apresentando um novo relatório, como se relator fosse, e dando prosseguimento ao julgamento 4 sessões após a prolação do relatório e voto do efetivo relator, por óbvio, para que tivesse o amparo da alteração da composição do CNAS e facilitasse sua conduta, conforme anexos (art. 7º, §2º, V, do Decreto 2.536/98).<sup>168</sup>

O processo de representação n. 44006.002197/2002-15 foi distribuído perante o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, ao Relator Dr. Luiz Antônio Adriano da Silva, que apresentou relatório e votou negando provimento à representação, para manter o certificado da ASCAR, expondo com primazia que a remuneração dos secretários executivos não implicava violação à legislação, tendo a ASCAR total direito ao gozo da imunidade, e, ainda, que a atividade é essencialmente de assistência social

---

<sup>168</sup> Art. 7º - Compete ao CNAS julgar a qualidade de entidade beneficente de assistência social, observando as disposições deste Decreto e de legislação específica, bem como cancelar, a qualquer tempo, o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, se verificado o descumprimento das condições e dos requisitos estabelecidos nos arts. 2º e 3º.

§ 2º Qualquer Conselheiro do CNAS, os órgãos específicos dos Ministérios da Justiça e da Previdência e Assistência Social, o INSS, a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda ou o Ministério Público poderão representar àquele Conselho sobre o descumprimento das condições e requisitos previstos nos arts. 2º e 3º, indicando os fatos, com suas circunstâncias, o fundamento legal e as provas ou, quando for o caso, a indicação de onde estas possam ser obtidas, sendo observado o seguinte procedimento:

**V - O CNAS deliberará acerca do cancelamento do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos até a primeira sessão seguinte à apresentação do voto do relator, não cabendo pedido de reconsideração;**

(anexo). O relato e voto foi apresentado na 112ª Reunião do CNAS, em maio de 2004. A fl. 324 da gravação da sessão, **após a apresentação do relatório do Relator Luis Antônio Adriano da Silva** consta: **Este é o relatório.**

Apresentado o relatório, o Conselheiro Luiz Adriano passa a apresentar seu voto, constando, por exemplo, a fl. 328:

Portanto, o voto deve se limitar aos dois requisitos constantes da Representação.

Após, o Conselheiro Luiz Adriano refuta as alegações feitas pela representação, demonstrando de forma eloquente seu voto pela improcedência da mesma.

O Representante do Ministério da Previdência Social/INSS, Elias Sampaio Freire, pede vistas, assegura o processo até a 116ª Reunião do CNAS onde, sem fazer menção ao relatório e voto do Conselheiro Luiz Adriano, que deixará o CNAS pelo fim de seu mandato, apresenta um “novo relatório” e voto, induzindo os conselheiros da nova composição do CNAS (fls. 364 e ss.).

Resulta, a toda evidência, a violação do art. 7º, §2º, V, do Decreto 2.536/98, e, não só isso, a imoralidade e pessoalidade do ato praticado, usando de má-fé, de intuito temerário, para impor a cassação a qualquer custo do certificado concedido à ASCAR. Isso porque a Constituição fixa no caput do art. 37, como princípio que deve nortear a conduta dos agentes da Administração Pública o princípio da “moralidade”, tal como também foi previsto pelo art. 2º da Lei 9.784/99, nos seguintes termos:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, **moralidade**, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

**IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;**

Hely Lopes Meirelles leciona sobre o princípio da moralidade administrativa expondo:

O certo é que a *moralidade* do ato administrativo juntamente com a sua *legalidade* e *finalidade*, além da sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade, sem os quais toda atividade pública será ilegítima. Já disse notável Jurista

luso – Antônio José Brandão – que **'a atividade dos administradores, além de traduzir a vontade do obter o máximo de eficiência administrativa, terá ainda de corresponder à vontade constante de viver honestamente, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhe pertence** – princípios de Direito Natural já lapidarmente formulados pelos juristas romanos. À luz dessas idéias, tanto **infringe a moralidade administrativa o administrador** que, para atuar, foi determinado por fins imorais ou desonestos como aquele **que desprezou a ordem institucional e, embora movido pelo zelo profissional, invade a esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio confiado à sua guarda**. Em ambos os casos, **os seus atos são infiéis à idéia que tinha de servir, pois violam o equilíbrio que deve existir entre todas as funções, ou, embora mantendo ou aumentando o patrimônio gerido, desviam-no do fim institucional, que é o de concorrer para a criação do bem comum'**.<sup>169</sup>

Em decorrência do princípio da moralidade, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona:

Não haverá indevida intromissão judicial na correção do ato administrativo se o critério ou opção do administrador houverem sido **logicamente insustentáveis, desarrazoados, manifestamente impróprios ante ao plexo de circunstâncias reais envolvidas**, resultando por isso na eleição de providência desencontrada com a finalidade legal a que o ato deveria servir.<sup>170</sup>

Na mesma linha leciona Rodolfo de Camargo Mancuso:

... uma dada conduta ou deliberação político-administrativa pode se mostrar compatível com os interesses fiscais, financeiros, orçamentários, ou programáticos do Estado-Administrador, e, no entanto, ser insustentável sob o prisma da moralidade, aí revelando uma *descoincidência* entre os valores "interesse público" e "interesse fazendário".<sup>171</sup>

Este é exatamente o caso dos autos, o intuito de arrecadar manifestado de forma totalmente canhestra pelo representante do INSS/MPS, distanciou-se totalmente do interesse público, que competia ao CNAS e hoje ao MDS, que era fiscalizar e não inviabilizar a todo e qualquer custo o exercício do direito à certificação, tal como já reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. DESOBEDIÊNCIA AOS DITAMES LEGAIS. CONTRATO DE QUANTIA VULTOSA. DESIGNAÇÃO DA MODALIDADE "TOMADA DE PREÇOS" NO LUGAR DE "CONCORRÊNCIA PÚBLICA". INSERÇÃO NO EDITAL DE CLÁUSULAS RESTRITIVAS DO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME E ESTABELECIMENTO DE CLÁUSULAS QUE PERMITIRAM PREFERÊNCIAS E DISTINÇÕES INJUSTIFICADAS. DESVIRTUAMENTO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE OS LICITANTES. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE

<sup>169</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 88.

<sup>170</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Controle judicial dos atos administrativos. *Revista de Direito Público*. v. 65. São Paulo: RT, janeiro-março de 1983, p. 37.

<sup>171</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 6ª ed. São Paulo: RT, 2009, p. 134.

ADMINISTRATIVAS. LESÃO AO ERÁRIO PÚBLICO CONFIGURADA. NULIDADE. PRESERVAÇÃO DO POSICIONAMENTO DO JULGADO DE SEGUNDO GRAU.

1. **O que deve inspirar o administrador público é a vontade de fazer justiça para os cidadãos sendo eficiente para com a própria administração, e não o de beneficiar-se. O cumprimento do princípio da moralidade, além de se constituir um dever do administrador, apresenta-se como um direito subjetivo de cada administrado. Não satisfaz às aspirações da Nação a atuação do Estado de modo compatível apenas com a mera ordem legal, exige-se muito mais: necessário se torna que a administração da coisa pública obedeça a determinados princípios que conduzam à valorização da dignidade humana, ao respeito à cidadania e à construção de uma sociedade justa e solidária.**

2. A elevação da dignidade do princípio da moralidade administrativa a nível constitucional, embora desnecessária, porque no fundo o Estado possui uma só personalidade, que é a moral, consubstancia uma conquista da Nação que, incessantemente, por todos os seus segmentos, estava a exigir uma providência mais eficaz contra a prática de atos administrativos violadores desse princípio.

3. A ação popular protege interesses não só de ordem patrimonial como, também, de ordem moral e cívica. **O móvel, pois, da ação popular não é apenas restabelecer a legalidade, mas também punir ou reprimir a imoralidade administrativa.** Nesse duplo fim vemos a virtude desse singular meio jurisdicional, de evidente valor educativo (Rafael Bielsa, "A Ação Popular e o Poder Discricionário da Administração", RDA 38/40).

4. As alegativas de afronta ao teor do parágrafo único do art. 49 do DL 2.300/86 e do parágrafo único do art. 59 da Lei 8.666/93 não merecem vingar. A nulidade da licitação ou do contrato só não poderia ser oposta aos recorrentes se agissem impulsionados pela boa-fé. No caso, vislumbra-se que houve concorrência dos mesmos, pelas condutas descritas, para a concretização do ato de forma viciada, ou seja, com o seu conhecimento. Há de ser prontamente rechaçada a invocação de que a Administração se beneficiou dos serviços prestados, porquanto tornou públicos os atos oficiais do Município no período da contratação, de modo a não se permitir a perpetração do enriquecimento ilícito. A indenização pelos serviços realizados pressupõe tenha o contratante agido de boa-fé, o que não ocorreu na hipótese. Os recorrentes não são terceiros de boa-fé, pois participaram do ato, beneficiando-se de sua irregularidade. O que deve ser preservado é o interesse de terceiros que de qualquer modo se vincularam ou contrataram com a Administração em razão do serviço prestado.

5. O dever da Administração Pública em indenizar o contratado só se verifica na hipótese em que este não tenha concorrido para os prejuízos provocados. O princípio da proibição do enriquecimento ilícito tem suas raízes na equidade e na moralidade, não podendo ser invocado por quem celebrou contrato com a Administração violando o princípio da moralidade, agindo com comprovada má-fé.

6. Recursos especiais improvidos. (REsp 579541/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2004, DJ 19/04/2004, p. 165)

Assim, apresentadas tais razões, assiste à população gaúcha em estado de vulnerabilidade social e, conseqüentemente, a ASCAR o direito a anulação do ato praticado ao alvedrio da ordem jurídica e do efetivo interesse público existente.

## **8. REQUERIMENTOS**

Considerando que a União, juntamente com o Estado do Rio Grande do Sul e outras entidades, constituiu a ASCAR em 1955 para prestar serviço público de natureza assistencial no âmbito estadual, ao qual posteriormente se vincularam os Municípios do Estado do Rio Grande do Sul;

Considerando que a União, o Estado e os Municípios do Rio Grande do Sul repassam subvenções de custeio pelo exercício de atividade assistencial, na forma da legislação pátria;

Considerando que através da ASCAR os entes da federação prestam serviço público de natureza assistencial, concretizando política socioeconômica destinada a enfrentar e reduzir a desigualdade social, atacando a pobreza, assim como a miséria, em prol da concretização dos direitos sociais, do bem-estar, de uma vida digna, cidadã aos agricultores familiares, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, que são, presumidamente (por força legal), vulneráveis, a ensejar ações públicas de seguridade social, atendendo a aproximadamente 250 mil famílias em todo o Estado do Rio Grande do Sul;

Considerando que tanto a ASCAR, quanto os serviços por ela executados, concretizam serviço público que é o fim precípua da República Federativa do Brasil, demonstrando o máximo interesse público envolvido na questão;

Considerando que o preenchimento dos requisitos a submissão das controvérsias em questão à CCAF, notadamente pela postulação pelas pessoas dotadas de competência para tanto, diretamente ou nos ofícios e Aviso anexos, numa inequívoca demonstração do interesse público a ensejar a máxima atenção da Advocacia-Geral da União;

Considerando o abaixo-assinado em prol da ASCAR firmado por 4 ex-governadores, 3 senadores, 29 deputados federais, 53 deputados estaduais, 536 prefeitos, 29 entidades de Ater dos Estados da Federação, 11.053 representantes de entidades, vereadores e lideranças nos Municípios, e mais de 150 mil cidadãos gaúchos, que, igualmente, corroboram com o interesse público;

Considerando os resultados da Pesquisa realizada pelo IBGE em nome do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, denominado ESTADIC 2012, apontando como respostas dos Estados brasileiros as atividades com os agricultores familiares como principais atividades no âmbito da assistência social, no tópico da inclusão produtiva;

Considerando que o preenchimento dos requisitos a submissão das controvérsias em questão à CCAF, notadamente pela postulação pelas pessoas dotadas de competência para tanto, diretamente ou nos ofícios e Aviso anexos, numa inequívoca de demonstração do interesse público a ensejar a máxima atenção da Advocacia-Geral da União;

Considerando as razões fáticas e jurídicas acima expostas, que demonstram a inexistência de elementos a ensejar o cerceamento do direito constitucional da imunidade à ASCAR, tampouco de obter sua certificação como entidade de assistência social;

Considerando a competência da Advocacia-Geral da União de zelar pela legalidade dos atos administrativos, assim como a submissão dos integrantes de seus quadros, assim como da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional às regras que disciplinam a advocacia, e, notadamente, o dever de lutar pelo efetivo interesse público, assim como as diretrizes da AGU no sentido de que os integrantes da CCAF devem atuar com visão prospectiva, com postura imparcial à solução dos conflitos;

Considerando o bem comum, os fins sociais, tanto da ASCAR, quanto da solução da controvérsia existente, devidamente contextualizados com os fatos e ordenamento jurídico pátrio e, notadamente, no Ano Internacional da Agricultura Familiar, se evite “administrativamente” a extinção da entidade que é modelo e simboliza o intuito da recente autorização de criação da ANATER;

Considerando todas as particularidades do litígio nos âmbitos administrativo e judicial que não só causam espécie, mas gerarão repúdio ao país caso, em prol do bem comum, ainda precisem ser submetidos as Cortes Internacionais para concretizar os Direitos Humanos, pois tanto os Solicitantes, quanto a população do

Estado do Rio Grande do Sul reconhecem as palavras de Goethe, lembrado por Rudolf von Ihering:

É esta a palavra final do sábio:

A vida e a liberdade só a merece

Aquele que sem cessar tem de conquistá-la.<sup>172</sup>

Por todo o exposto, os representantes técnicos indicados pelos Solicitantes apresentam essas razões no intuito de colaborar com o esclarecimento, compreensão e solução conciliatória da controvérsia, ou, pelo extremo amor à dialética, sua submissão a arbitramento pelo Excelentíssimo Advogado-Geral da União, motivos pelos quais os Solicitantes requerem:

- a) a submissão da questão à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF;
- b) que após o juízo de admissibilidade a imediata submissão das razões e documentos que a instruem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para que apresente suas razões externando de forma clara e precisa as razões pelas quais inviabiliza à todo custo o direito de certificação da ASCAR;
- c) que a CCAF reconheça o direito à imunidade da ASCAR, assim como o direito de obter a anulação do ato de cancelamento, com efeito sobre os atos daí decorrentes e respectiva extinção dos créditos tributários constituídos indevidamente, inscritos em dívida ativa ou não;
- d) que a CCAF reconheça que a ATER é subespécie de Assistência Social, desde a origem da definição legal pátria ocorrida pelos Decretos-Lei 525 e 527 de 1938, devidamente contextualizados a todo o ordenamento jurídico (Constituição, tratados internacionais e legislação infraconstitucional);

---

<sup>172</sup>

IHERING, Rudolf von. *A luta pelo direito*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 128.

- e) que a CCAF reconheça o direito da ASCAR a sua certificação como entidade de assistência social, a anulação dos ato de cancelamento;
- f) o pagamento dos advogados que efetuam a representação da ASCAR e da população gaúcha, evitando que esta seja novamente onerada pelos equívocos e arbítrios indevidos, em função do princípio da causalidade e em atenção as regras que o disciplinam;
- g) sucessivamente, em caso de insucesso da conciliação, seja a controvérsia submetida a arbitramento pelo Excelentíssimo Advogado-Geral da União, na esperança de solução administrativa da questão; ou, por fim,
- h) não havendo interesse, deixada à solução pelo Poder Judiciário ou mesmo as Cortes Internacionais, e ao julgamento pela opinião pública.

No mais, requer a viabilização de quaisquer esclarecimentos necessários a suprir dúvidas eventualmente existentes em nome do bem comum.

Porto Alegre, 30 de dezembro de 2014.

**LINO DE DAVID**  
Engenheiro Agrônomo

**JORGE LUTZ MÜLLER**  
OAB.RS sob n. 7.563

**RODRIGO DALCIN RODRIGUES**  
OAB.RS sob n. 46.409