

— *Ilegitimidade da redução discricionária de subsídio à conta de conduta irregular apurável noutra área de incentivos e ali punível administrativamente.*

— *Configuração de bis in idem intolerável na esfera das relações estatais.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Instituto do Açúcar e do Alcool *versus* Usina São José e outras
Recurso Extraordinário n.º 94 026 — Relator: Sr. Ministro
DJACI FALCÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros componentes da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade de votos e na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, em não conhecer do recurso.

Brasília-DF, 28 de maio de 1982. —
Djaci Falcão, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: O despacho que admitiu o recurso esclarece a matéria debatida, nos seguintes termos:

“Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por Usina São José S/A e outras contra o delegado regional do Instituto do Açúcar e do Alcool no Estado do Rio de Janeiro, a fim de ser reconhecida e declarada a ilegalidade da redução de Cr\$ 2,00 no valor do subsídio de 25% que lhes deveria ser pago por tonelada de cana não recebida de seus fornecedores, conforme disposto no art. 1º e seu parágrafo único, do Ato nº 26 do presidente do IAA, datado de 6 de junho de 1974, ao argumento de que tal dispositivo contém sanção de caráter econômico não prevista em lei, vez que, para o caso, a penalidade que foi estabelecida é a do art. 1º da Lei nº 4 870, de 1965, acarretando pa-

ra as usinas faltosas o pagamento da indenização do valor da cana não recebida e de um acréscimo de valor correspondente à multa de 50%.

A sentença de primeira instância concessiva do *writ*, foi mantida pela Quarta Turma deste Tribunal, que assim proclamou:

‘Agro-Indústria Canavieira. Subsídios. Ilegitimidade de sua redução discricionária, a conta de conduta irregular apuráveis, noutra área de incentivos e ali punível administrativamente. Configuração de *bis in idem* intolerável na esfera das relações estatais.’

Recorre, então, extraordinariamente o instituto impetrado com apoio nas alíneas *a* e *b* do permissivo constitucional, sustentando negativa de vigência ao Ato nº 26, de 1974, respaldo não só no art. 28 da Lei nº 4 870, de 1965, como no art. 163 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, além, de divergência com entendimento manifestado pela Suprema Corte quanto à ampla intervenção do recorrente na defesa da safra de açúcar e álcool (RE nº 77 899 — Segunda Turma — 20.5.1975).

O relator do acórdão impugnado, Ministro José Dantas, assim se pronunciou acerca do ato impugnado:

‘Verifico que a matéria há de ser dirimida em tema da indagação dos limites da intervenção administrativa na área de especificações da lei de proteção à economia agroindustrial canavieira. Os subsídios em causa têm disciplinamento legal traçado pelo Decreto-lei nº 308/67, em termos bem genéricos, como são os do seu art. 4º, quando limita, a 40% da arrecadação de determinadas contribuições sobre a comercialização do açúcar e do álcool, os programas de assistência à produção. No rumo do emprego dessa verba, o Conselho Monetário Nacional autorizou o IAA a subsidiar a produção com a remuneração de um percentual aditado aos preços líquidos da cana, subsídio este a ser regulado pelo próprio instituto, como deveras o foi por sucessivos atos, dentre os quais destaco o de nº 26/74, em cuja vigência

se deu a impetração. Neste ato dispôs-se incidir sobre os subsídios a redução de Cr\$ 2,00 por tonelagem de canas não recebidas dos fornecedores.

Acontece que, na área da disciplina do relacionamento entre usineiros e fornecedores de cana, para essa mesma falta, consistente da recusa de quota dos fornecedores, já é prevista uma penalidade específica, qual seja a da indenização do valor da cana recusada, com acréscimo da multa de 50% desse valor (art. 18, Lei nº 4 879/65).

Ora, se prevista em lei a apenação administrativa de uma determinada conduta, ao melhor pensar, essa mesma conduta não deve sofrer, em redundância, outra restrição administrativa, num *bis in idem* efetivamente repellido pelo sistema jurídico’.

Por seu turno, o Ministro Carlos Madeira, em voto que restou vencido, defendeu a medida atacada, nestes termos:

‘No caso em exame, o subsídio é dado à indústria açucareira mediante determinadas condições. Entre elas, a da partilha do valor do auxílio, proporcionalmente entre os plantadores de cana e os usineiros. Os critérios para o cálculo dessa proporção recorrem da valoração dada pela administração dos encargos econômicos de cada um dos setores da produção açucareira.

Ora, os impetrantes se insurgem não só contra os critérios, mas contra a legitimidade da administração para estabelecer condições para a concessão do auxílio, entre as quais a retenção de parcelas dele. Entendem eles que, sendo a retenção uma sanção, falece ao IAA competência para impô-la, sem autorização legal. Pretendem, assim, que a concessão do subsídio seja um ato intangível em seus efeitos.

Há evidente confusão entre condições exigidas para a concessão do subsídio e sanção. Aquelas regem as relações da administração concedente com os beneficiários, à respeito de um comportamento específico estabelecido com a concessão de estímulo. A sanção é uma medida de polícia administrativa, visando a um comportamento genérico dos produtores de

açúcar. Há, assim, uma especialização, na medida de retenção do subsídio, decorrente de condições impostas com a sua concessão que a diferencia totalmente da sanção administrativa. De maneira mais clara, pode-se dizer que ela decorre do compromisso assumido entre a administração e os produtores de açúcar, para a concessão do subsídio.

Dáí não se poder ver arbítrio na medida impugnada. Nem carece a administração de legitimidade para adotá-la, pois, como dito, não se trata de uma sanção, mas de simples concretização de condicionantes, que se contém nos poderes do concedente do auxílio. No caso, verificou-se, sem contestação dos impetrantes, falta de cumprimento da proporção fixada para a absorção da cana-de-açúcar entre os plantadores e os usineiros, do que resultou a redução do auxílio.'

Tive a oportunidade de estudar a matéria por ocasião do julgamento da apelação em Mandado de Segurança nº 76 429.

Ao fazê-o, concluí no sentido de que a sanção prevista no art. 18 da Lei nº 4 870, de 1º de dezembro de 1965 (indenização do valor da cana não recebida e multa de 50%), e a redução de Cr\$ 2,00 no valor do subsídio de 25% que deveria ser pago aos produtores, esta contida no art. 18 do Ato nº 23, de 1974, do Conselho Monetário Nacional, são autônomas e distintas.

Disse nessa ocasião, que uma, a primeira,

'prevê uma situação de normalidade, autorizada a sua incidência antes de instituída a subvenção.

Criado o subsídio através de ato administrativo, e, não de lei, sanção foi prevista também por ato administrativo, qual seja, a sua redução nos casos em que a entrega de cana se fizer aquém da cota prefixada ao fornecedor.

A legitimidade dessa sanção já foi examinada pela Terceira Turma deste Tribu-

nal ao decidir o AMS nº 76 196, relator, Ministro José Néri da Silveira, sessão de 5 de setembro de 1975, no sentido de que os subsídios ora tratados,

'Não decorrem da lei, mas, antes, de autorização de natureza administrativa. Legítimo é, assim, possa o IAA, na disciplina dos subsídios aos usineiros, estabelecer determinadas restrições, em razão da não-obediência pelos mesmos, das instruções concernentes à industrialização do açúcar e ao seu relacionamento com os produtores da cana.'

A penalidade prevista no art. 18 da Lei nº 4 870/65, é aplicável à usina que deixar de receber o contingente de cana atribuído ao fornecedor.

Se assim procede, ela responderá além da indenização, por uma multa de 50%.

Esse o regime vigorante anteriormente à instituição da subvenção através de ato do Conselho Monetário Nacional.

Ao conceder tal auxílio, ajuda ou socorro, objetivando o bem comum, podia a administração, como o fez, impor condições ou limitações.

O art. 18 do Ato nº 23/74 ao prever a redução de Cr\$ 2,00 do valor do subsídio fixado em 25%, não infringiu nem extrapolou o que dispõe o art. 18 da Lei nº 4 870/65, primeiro, porque o benefício dela não decorre, segundo, porque não se compreende que este se mantenha íntegro, quando o seu destinatário não atende ou descumpre a condição que se lhe impõe.

A subvenção, em causa, foi outorgada com o objetivo de evitar colapso no setor agroindustrial. Ela se caracteriza, como a própria impetrante reconhece a fls. 4, como 'verdadeiro complemento de preço, cujo ônus foi transferido do consumidor para o fundo especial de exportação, instituído pelo art. 28 da Lei nº 4 870/65. Esse fundo concentra os recursos oriundos da diferença maior entre o preço do açúcar destinado ao mercado externo, e o preço ofi-

cial fixado para o mercado interno, dado o monopólio da exportação, exercido pelo Instituto do Açúcar e do Alcool.'

Se o objetivo é este, o que leva a concluir que a natureza da subvenção ou subsídio, é, realmente, de socorro ou de reforço, fácil é deduzir que à sua concessão, algo se terá que exigir do beneficiário, em troca.

Desse modo, ainda com o propósito de evitar o anunciado colapso no setor da produção do açúcar razão primeira da instituição do auxílio, o ato impugnado impôs aos usineiros o recebimento do total das cotas de fornecimento distribuídas pelo IAA, pena de verem reduzido o valor do subsídio.

Tal imposição, ficou explicitado, embora não prevista na Lei nº 4 870/65, é legítima porque constitui sanção aplicável ao usineiro que não contribui com o seu sacrifício, dentro da política intervencionista no setor açucareiro.

Tendo em vista a controvérsia existente neste Tribunal sobre a questão em debate, que se me afigura relevante, dou seguimento ao recurso pela letra *a*, visando a possibilitar o reexame do tema pelo Supremo Tribunal Federal.

Publique-se.

Brasília, 2 de setembro de 1980. — (a)
Ministro Jarbas Nobre, Vice-Presidente
(fls. 222 a 227).

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator):

Tenho que o apelo derradeiro não merece conhecimento. Diante do disposto na Lei nº 4 870/65, o egrégio Tribunal Federal de Recursos, entendendo configurado um *bis in idem* repellido pelo sistema jurídico, deu pela prevalência do art. 18 da mencionada lei, nos termos do voto do eminente Ministro José Dantas, relator do feito naquela Corte, que bem observo:

“Acontece que, na área da disciplina do relacionamento entre usineiros e fornecedores de cana, para essa mesma falta, consistente da recusa de quota dos fornecedores, já é prevista uma penalidade específica, qual seja a da indenização do valor da cana recusada, com acréscimo da multa de 50% desse valor (art. 18, Lei nº 4 870, de 1965).

Ora, se prevista em lei a apenação administrativa de uma determinada conduta, ao melhor pensar, essa mesma conduta não me parece que deva sofrer, em redundância, outra restringenda administrativa, num *bis in idem* efetivamente repellido pelo sistema jurídico.

É verdade que, no mesmo propósito, a intervenção estatal na esfera da agroindústria canavieira tanto se destina à proteção do industrial como do plantador. A medida que condiciona o favorecimento de incentivos ao primeiro bem pode se condicionar ao seu bom relacionamento com o segundo.

Mas, a verdade é que, embora se tenha remetido ao IAA a distribuição desses incentivos, a sua política, porém, há de se conter num mínimo de legalidade, num padrão normativo que impeça a discricionariedade do órgão distribuidor.

Assim, salvo regra legal que a permita, nenhuma condição haverá de ser imposta para o fornecimento daqueles subsídios, se embasada em motivação para a qual a própria lei já estabeleça punição onerosa” (fls. 180).

A Lei nº 4 870, de 1º de outubro de 1965, que dispõe sobre a produção açucareira, a receita do IAA e sua aplicação, e dá outras providências, estabelece no seu art. 18:

“Art. 18. O não-cumprimento do disposto nos arts. 15, 16 e seus parágrafos, e 17, acarretará para as usinas faltosas, após decisão do IAA, além da indenização do valor de cana não recebida, um acréscimo de valor correspondente à multa de 50%.”

O não-recebimento pela usina, de cana correspondente à cota do fornecedor, é punível com a indenização da quantidade recusada, acrescida da multa de 50%. Assim sendo, é pelo menos razoável, o entencimento da decisão recorrida. O ato da autarquia, segundo as decisões da instância ordinária, importa em criar nova penalidade quando já existe pena específica prevista em lei (Lei nº 4 870/65).

Deduz-se daí que a decisão recorrida não negou expressamente a vigência da lei, nem tampouco deixou de aplicar lei federal à toda evidência imprescindível ao julgamento.

Nos termos em que a matéria foi colocada no voto do relator, a exegese dos textos cotejados situa-se no plano da razoabilidade (Súmula nº 400).

Verifico, ao lado disso, que o art. 28 da Lei nº 4 870/65 não foi prequestionado (Súmulas n.ºs 292 e 356).

No tocante ao dissídio jurisprudencial, é de ver que o acórdão trazido a confronto (RE nº 77 899, in *RTJ*, 75/815) trata da intervenção do Instituto do Açúcar e do Alcool no domínio econômico da sua área, o que não foi negado pelo Tribunal *a quo*. Apenas, foi limitada sua capacidade interventiva, a qual se devia pautar dentro dos limites impostos pela lei que lhe autorizava o procedimento. Inexiste o alegado dissenso interpretativo (Súmula nº 291). Aliás, recentemente esta Turma apreciando o RE nº 93 827, relatado pelo eminente Ministro Decio Miranda, dele não conheceu. O acórdão guarda a seguinte ementa:

“Administrativo. Intervenção no domínio econômico. Agroindústria canavieira. Açúcar e álcool. Subsídio, à custa do açúcar exportado, em favor da indústria açucareira e da lavoura canavieira (Atos n.ºs 66/73 e 23/74 do Instituto do Açúcar e do Alcool). Sanção pecuniária às usinas faltosas no recebimento de canas dos fornecedores. Ilegalidade afirmada pelo acórdão ocorrido, pelo fundamento de se tra-

tar de segunda imposição pela mesma falta. Recurso extraordinário não conhecido (Súmula n.ºs 282 e 356 e ausência de dissídio jurisprudencial).”

O eminente Ministro Decio Miranda bem ponderou:

“O recurso extraordinário, a despeito do esforço do ilustre patrono, não consegue indicar disposição da Lei nº 4 870, de 1965, que teria sido ofendida pelo acórdão recorrido.

Diz o recorrente que o ato impugnado não se editou sob as inspirações do art. 18 da lei nº 4 870/65, e nem da autorização contida no art. 5º do Decreto-lei nº 308, de 1967, mas encontra respaldo não só no art. 28 da citada Lei nº 4 870/65 como no art. 163 da EC nº 1/69.

No entanto, o resguardo do ato impugnado pelo citado art. 28 não foi ventilado no acórdão recorrido, nem prequestionado por meio de embargos de declaração (Súmula n.ºs 282 e 365).”

Ex positis, não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE nº 94 026-0 — RJ — Rel.: Min. Djaci Falcão. Recte.: Instituto do Açúcar e do Alcool (Adv.: Antonio Carlos Sigmaringa Seixas e outros). Recdas.: Usina São José S/A e outras Adv.: Jorge Fernando Loretti e outro).

Decisão: adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Firmino Paz, depois do voto do relator, que não conhecia do recurso. Falou pelo Recte. o Dr. Antonio C. Sigmaringa Seixas. Segunda Turma, 18.5.82.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à sessão os Srs. Ministros Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Decio Miranda e Firmino Paz.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Mauro Leite Soares.