

# *Superior Tribunal de Justiça*

## **RECURSO ESPECIAL Nº 79.937 - DISTRITO FEDERAL (1995/0060470-1)**

RELATORA : MINISTRA NANCY ANDRIGHI  
RECTE : UNIAO  
RECDO : DESTILARIA ALTO ALEGRE S/A  
ADVOGADO : ALDIR GUIMARAES PASSARINHO E OUTROS

### **EMENTA**

DIREITO ECONÔMICO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. TABELAMENTO. PREÇO ÚNICO. SETOR SUCRO-ALCOOLEIRO. CONGELAMENTO DE PREÇOS. PLANOS ECONÔMICOS. IAA - INSTITUTO DO ÁLCOOL E DO AÇÚCAR. APURAÇÃO DE CUSTO DE PRODUÇÃO PELA FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. INDENIZAÇÃO PLEITEADA POR PREJUÍZO OCASIONADO POR POLÍTICA DE FIXAÇÃO DE PREÇOS EM DESACORDO COM OS CRITÉRIOS DO ART. 9º DA LEI N.º 4.870/65.

I - O exercício da atividade estatal, na intervenção no domínio econômico, não está jungido, vinculado, ao levantamento de preços efetuado por órgão técnico de sua estrutura administrativa ou terceiro contratado para esse fim específico; isto porque há discricionariedade do Estado na adequação das necessidades públicas ao contexto econômico estatal; imprescindível a conjugação de critérios essencialmente técnicos com a valoração de outros elementos de economia pública.

II - O tabelamento de preços não se confunde com o congelamento, que é política de conveniência do Estado, enquanto intervém no domínio econômico como órgão normativo e regulador do mercado, não havendo quebra do princípio da proporcionalidade ao tempo em que todo o setor produtivo sofreu as consequências de uma política econômica de forma ampla e genérica.

III- Apesar de inviável, em sede de recurso especial, a quantificação dos danos sofridos pelas usinas e engenhos de açúcar - com a fixação de preços únicos para o setor sucro-alcooleiro, decorrente de tabelamento de preço - porque implica em reexame de prova vedado pela Súmula n.º 07/Colendo Superior Tribunal de Justiça, é possível a discussão da legalidade dos critérios exteriorizadores da defasagem do setor.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas constantes dos autos, por maioria, conhecer do recurso da União e dar-lhe provimento. Votaram com a Sra. Ministra-Relatora os Srs. Ministros Francisco Peçanha Martins e Paulo Gallotti. Votaram vencidos os Srs. Ministros Eliana Calmon e Franciulli Netto.

Brasília, 06 de fevereiro de 2001. (data do julgamento).

# *Superior Tribunal de Justiça*

Ministro Francisco Peçanha Martins  
Presidente

Ministra Nancy Andrighi  
Relatora



**RECURSO ESPECIAL N.º 79.937 - DISTRITO FEDERAL (1995/0060470-1)**

RELATORA : MININISTRA NANCY ANDRIGHI

**RELATÓRIO**

Cuida-se de Recurso Especial interposto pela UNIÃO em face de v. acórdão, cuja ementa foi lavrada nos seguintes termos:

*ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. INDENIZAÇÃO. PREÇOS DOS PRODUTOS DO SETOR SUCRO-ALCOOLEIRO FIXADOS ABAIXO DO PREÇO DE CUSTO. LEI N.º 4.870, DE 1º DE DEZEMBRO DE 1965.*

*1. A União fixou os preços do setor sucro-alcooleiro abaixo do preço de custo, em desacordo com os preços encontrados pela Fundação Getúlio Vargas, e, assim, contrariou a Lei n.º 4.870, de 1965.*

*2. O Governo não pode estabelecer uma política que cause prejuízos aos particulares, de tal maneira que possa levá-los à falência, e assim, o Estado responde pelos danos causados, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal.*

*3. Inexistência na hipótese de subsídios a custear.*

*4. A correção monetária, já é ponto pacífico na jurisprudência, deve incidir a partir da ocorrência do dano, e não da data do ajuizamento da ação.*

*5. Os juros moratórios devem ter o início da contagem a data da verificação do dano, e não a partir da citação. É jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidada na Súmula n.º 54.*

O recurso foi admitido na origem porque "se entre a vigência do Decreto-Lei 2.335/87 e a Medida Provisória 32/89 era legal a fixação dos preços do setor sucro-alcooleiro com base no IPC, resulta daí que inexistente direito das empresas desse setor à fixação de preços exclusivamente com supedâneo na Lei n.º 4.870/65, no tocante aos períodos anterior e posterior a esse interregno. Por outro lado, não incide, na espécie o disposto na Súmula n.º 126 do STJ tendo em vista que a menção pelo acórdão recorrido, de dispositivo constitucional, foi apenas obter *dictum*, uma vez que a procedência do pedido de indenização estribou-se apenas no disposto na Lei n.º 4.870/65. De fato, e para conceder a indenização postulada, limitou-se o aresto recorrido à interpretação do previsto no artigo 9º da Lei n.º 4.870/65, não contando, nesse raciocínio, com o concurso de norma constitucional...".

Da r. sentença, confirmada pelo v. acórdão do TRF-1ª Região, consta:

*"A autora propôs esta ação de conhecimento pretendendo receber a indenização correspondente à venda de álcool e açúcar, no período de março/85 a outubro/89, com preços fixados pela ré em níveis inferiores aos que foram apurados pela Fundação Getúlio Vargas (fls. 2-13).*

*SÍNTESE DOS MOTIVOS: os preços fixados pela ré não atenderam os critérios previstos na Lei n.º 4.870/65, sendo insuficientes, para cobrir os custos de produção. Em que pese o próprio Instituto do Açúcar e do Alcool/IAA ter reconhecido esse descompasso, a ré fixou preços inferiores para o setor, daí decorrente sua obrigação de indenizar.*

# *Superior Tribunal de Justiça*

A UNIÃO e o extinto IAA contestaram arguindo a prescrição. Quanto ao mérito, sustentaram em síntese que os aumentos de preços de açúcar e do álcool foram efetuados de acordo com a variação do IPC, nos termos da Lei n.º 7.730/89. O STJ reconheceu a legalidade desse critério, quando do julgamento do MS 83-DF versando sobre a mesma matéria (fls. 305-12 e 316).

Encerrada a liquidação extrajudicial do IAA, somente a UNIÃO passou a figurar como ré na condição de sucessora da extinta autarquia, nos termos da Lei n.º 8.029/90, art. 20 (fl. 365-v). Produziu-se prova pericial, conforme laudo de fls. 382-425, Não requerida a produção de provas em audiência, procede-se ao julgamento da lide (fls. 327-48).

## **DISPOSITIVO**

ACOLHO o pedido, em parte, para que a UNIÃO pague à autora as diferenças de preços fixados em níveis inferiores ao levantamento de custos de produção, conforme os valores apurados pelo perito no período de março/85 a maio/87 (fl. 422, Anexo 5-A do laudo). O crédito será acrescido de: (a) - correção monetária a partir do ajuizamento desta ação em março/90: (b) - juros moratórios mensais de 0,5% (meio) a partir da citação em 15/08/90.

Havendo sucumbência recíproca, descabem verba honorária e o reembolso de custas e dos honorários periciais. Cada parte suportará essas despesas (CPC. art. 21)".

Recorreram ambas as partes, sendo improvido o recurso da União e provido o da autora para "a) determinar a indenização do período compreendido entre junho de 1987 a outubro de 1989; b) fazer incidir a correção monetária a partir da data do efetivo dano; e c) ter como termo "a quo" dos juros moratórios a data do evento danoso. A União, ré, responderá, pelos ônus da sucumbência. Reembolsará, assim as custas adiantadas pela autora, e pagará a verba honorária de cem salários-mínimos, tendo em vista o bom trabalho desenvolvido pelo patrono da autora, seu excelente zelo profissional e a importância da causa. Prejudicada a remessa".

A UNIÃO, em seu recurso especial, com fulcro na alínea "a" do permissivo constitucional asseverou que "ao dar interpretação à Lei n.º 4.870, de 1965, incompatível com a vontade do legislador e ao interferir no poder discricionário do administrador público, contrariou Lei federal", bem como "negou vigência ao Decreto-Lei n.º 2.335/87 e à Lei n.º 7.730/89, derivada da Medida Provisória n.º 32/89, que davam expressa delegação ao Ministério da Fazenda para fixação ou reajustamento de preço ou tarifa".

Pontuou que houve o prequestionamento "quando a União sustentou, especialmente:

- que 'os critérios da Lei n.º 4.870, de 1965, não vigoraram durante o período objeto do pedido, pois sua eficácia foi suspensa pelo Decreto-Lei n.º 2.335, de 1987, pela Medida Provisória n.º 32, de 1989 e por Leis posteriores';

- que os 'atos de fixação dos preços de açúcar e do álcool foram baixados em estrito cumprimento do dever legal, pela autoridade competente, e visando interesse público relevante';

- que 'direito individual dos autores não pode prevalecer sobre o interesse público da nação, protegido pelo Controle Federal de Preços concentrado no Ministério da Fazenda' "".

# *Superior Tribunal de Justiça*

Quanto ao mérito, a Recorrente afirmou que "a grande questão posta nos autos é que, pelo que se observa, não foi suficientemente dissecada.

*É que as informações prestadas pela Fundação Getúlio Vargas tinham o caráter de subsídios e eram meramente indicativas para o IAA.*

*O erro que se comete neste processo e que, inadvertidamente, incorreu o v. acórdão recorrido foi o de se dar força coercitiva ou obrigatoriedade aos parâmetros encontrados pela F.G.V.*

*Na verdade, os números fornecidos pela F. G. V. eram, repita-se, tão somente indicativos, tanto que o IAA poderia ter contratado três ou quatro institutos de pesquisa e aproveitado a informação de apenas um ou da média deles, entre outros fatores.*

*É importante destacar que os critérios assinalados na Lei n. ° 4.870/65, até porque podem ser estimativos, não excluem a inclusão de outros fatores ao alvedrio do poder discricionário do administrador na tarefa de intervenção no domínio econômico.*

*O controle de preços de determinados segmentos da economia, foi, e ainda é, uma poderosa arma utilizada pelo Poder Público em benefício da coletividade, sendo exemplo mais contundente os diversos planos econômicos...*

Em Contra-razões de recurso especial, a recorrida asseverou que "Na oportunidade da apelação, a União sequer pôs em dúvida que a Fundação Getúlio Vargas representava o IAA, por força de contrato entre ambas, para o levantamento dos custos de produção, e, deste modo, não poderia, agora, ao ensejo do Recurso Especial, ser tal tema suscitado por absoluta falta de prequestionamento a respeito"; o Recurso Especial não discutiu o art. 6º do Decreto-lei 2.335, que é fundamento por si só para sustentar o reajuste dos preços pelas variações nos custos de produção e na produtividade; que os critérios a serem observados são os dos artigos 9º a 11 da Lei n. ° 4.870 de 1965: que o ato de controle de preços, mesmo sendo intervenção no domínio econômico, tem que respeitar os direitos e garantias individuais.

Por fim, argumentando que não foram impugnados todos os fundamentos do v. acórdão recorrido, destacou o seguinte trecho:

*"O mesmo veio a ocorrer com a Medida Provisória n. ° 32, de 1989. que veio a ser a Lei n. ° 7.750, igualmente de 1989. Atentando-se mais, como faz ver a autora, que o IAA, em maio de 1989, quando ainda vigorava o congelamento, reajustou o preço da tonelada de cana de açúcar em dezesseis por cento, fazendo logicamente, desaparecer o congelamento".*

É o relatório.

**RECURSO ESPECIAL N.º 79.937 - DISTRITO FEDERAL (1995/0060470-1)**

RELATORA

: MINISTRA NANCY ANDRIGHI

**VOTO**

**MINISTRA NANCY ANDRIGHI (RELATORA): -**

**QUANTO AO CONHECIMENTO**

A tese suscitada neste REsp pode ser resumida da seguinte forma: O Poder Público ao praticar ato da fixação dos preços para o Setor sucro-alcooleiro, sem observar o critério legal definido nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n.º 4.870/65, viola o direito federal, gerando em consequência direito indenizatório ao particular, por eventual prejuízo sofrido em decorrência do descumprimento da referida lei.

Fixada a tese jurídica deste recurso especial afastou o óbice da **Súmula 126** desta e. Corte de Justiça, isto porque o núcleo do questionamento no acórdão recorrido não é o art. 37, parágrafo 6º da CF - responsabilidade objetiva do Estado - mas sim a desobediência ao critério legal de fixação de preços estatuído na Lei n.º 4.870/65, cuja consequência lógica em eventual acolhimento da tese poderá gerar direito indenizatório. No caso, reafirma-se a competência do e. Superior Tribunal de Justiça para o julgamento deste recurso que se insurge contra violação de norma infraconstitucional tornando-se desnecessária a interposição do recurso extraordinário concomitante, porque a lide encontra solução pelo contorno da política governamental de intervenção no domínio econômico.

Por outro lado, a responsabilidade civil do Estado, independentemente de seu exame sob a ótica da responsabilidade subjetiva ou objetiva, impescinde da valoração de conceitos jurídicos e legais, não podendo o Colendo Superior Tribunal de Justiça deixar de prestar jurisdição constitucional pelo singelo fundamento de que o acórdão recorrido tratou matéria constitucional, quando o dever de indenizar, antes de ser previsto na Carta Magna, está assentado na obrigação decorrente de ato ilícito, abusivo ou ilegal. De outra forma, a referência, ainda que de passagem, como nos autos, à responsabilidade objetiva (art. 37, § 6º, C. F. -88). implicaria na supressão de competência jurisdicional do Colendo Superior Tribunal de Justiça, retirando da sua apreciação a maior parte das causas em que o Estado figure como parte.

A situação ainda apresenta outros contornos porque inexistente a possibilidade de revisão de exame de admissibilidade do recurso especial, inclusive pelo Excelso Supremo Tribunal Federal, como decidido no AGRAG 249.994, Rel. Min. Octavio Gallotti, 1ª Turma do Excelso Supremo Tribunal Federal.

A Súmula n.º 126/Colendo Superior Tribunal de Justiça prevê que: "É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles **suficiente, por si só, para mantê-lo**, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário".

Esta Súmula, que reproduz o Enunciado da Súmula n.º 283/Excelso Supremo Tribunal Federal, não incide, no caso em tela. certo que a invocação do art. 37. § 6º da C.F. -88 foi feita em caráter ilustrativo e não exaustivo, não sendo

fundamento "suficiente, por si só, para" manter a procedência do pedido indenizatório da autora.

Para deixar indene de dúvida a inexistência do óbice da **Súmula 126**, transcreve-se, *in litteris*, o fundamento utilizado pelo acórdão impugnado, para prestar a jurisdição condenatória:

*"... Dano este decorrente da atuação do Estado. Fixou os preços do Setor sucro-alcooleiro abaixo do preço de custo, contrariando a própria lei 4870/65" (fl. 528).*

A razão de edição da Súmula n.º 126 foi evitar o trâmite de recursos manifestamente insuscetíveis de acolhimento, por falta de interesse recursal, eis que a parte recorrente não teria atacado todos os fundamentos do decisório recorrido, sem o que a integridade de um deles tornaria inapto o recurso para o fim almejado.

Neste diapasão, leciona NELSON LUIZ PINTO<sup>1</sup>, em comentário à Súmula n.º 126, que "se o acórdão recorrido é fundamentado em dispositivo legal e constitucional, independentes e suficientes para, individualmente, sustentar a decisão, não pode, evidentemente, ser conhecido o recurso que ataca apenas um desses fundamentos, por absoluta falta de interesse em recorrer.

<sup>1</sup> LUIZ PINTO, NELSON. *Manual das Recursos Cíveis*. Ed. Malheiros, 1999, págs. 227/228.

Dissemos, acima, que o interesse recursal, assim como o interesse de agir, uma das condições da ação, repousa no binômio necessidade/utilidade da via processual eleita".

A pretensão recursal abrange a aplicação da Lei n.º 4.870/65, que determinou os parâmetros para o levantamento de preços pela FGV, sua vinculação à política de controle de preços na intervenção do Estado no domínio econômico e o congelamento de preços, com a edição de sucessivos planos econômicos.

No que concerne ao óbice do conhecimento por força da ordem proibitiva contida na **Súmula 7** também não se vislumbra no caso sob análise, porque, não será necessário retificar, reexaminar provas ou promover nova apuração de valores. O cerne da questão jurídica é verificar se houve por parte do Poder Público ato de administração que produziu violação à lei 4.870/65, especificamente quanto aos seus arts. 9º, 10 e 11.

Por outro lado, a referência aos diplomas legais tidos como violados - Decreto lei 2335/87 e Lei n.º 7.730/89 também é expressa na sentença, e nas razões de apelação.

Fizeram-se necessários os apontamentos feitos a fim de afastar os óbices de não conhecimento dos recursos suscitados pela recorrida, principalmente pela equivocada especulação de que o acórdão recorrido teria tratado a matéria sob a ótica constitucional.

### **Conheço o presente recurso especial.**

Cogita-se neste conflito da intervenção do Estado no domínio econômico, por meio de controle público de preços, o qual decorre de imposição do poder de polícia, na restrição da liberdade empresarial para preservar a atuação e

permanência das empresas no mercado, bem como a defesa do consumidor, desde que propiciada a percepção de lucros mínimos para remuneração do capital e trabalho empresarial e verificada a proporcionalidade entre a medida interventiva e a restrição advinda.

Anota FÁBIO KONDER COMPARATO<sup>2</sup>, após digressão histórica no direito comparado, que "o controle público de preços no mercado não pode ser considerado, em tese, como uma medida violadora da ordem constitucional e econômica".

Discorrendo sobre "Intervenção do Estado no Domínio Econômico-Fundamentos e Objetivos", o professor Eros Grau pontuou que:

*"Sucedee que modernamente o Estado não se limita a apenas utilizar o Direito como um instrumento do desenvolvimento das relações de mercado; mas o Estado lança mão do Direito como um instrumento de preservação dos mercados. As crises nos processos de mercado têm conduzido, inevitavelmente, o Estado, em todas as sociedades, na atuação da função de administrar essas crises, a desenvolver inúmeras políticas públicas. E aí o Direito não apenas atua também no sentido de permitir que o Estado exerça sua influência, a pretexto de superação das crises, tendo em vista a realização de certos objetivos de política social" (RPGE, Salvador, v. 16, jul/dez. 1991).*

Oportuna também a lição de TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JR ao discorrer sobre o Congelamento e Disciplina Jurídica dos Preços afirma que:

"Quando o art. 174 da Constituição dispõe que o Estado exerça, dentre outras, a função de planejamento, esta expressão certamente não tem nada a ver com dirigismo econômico, mas sim com intervencionismo que, como vimos, é fenômeno que ocorre no desenvolvimento da economia capitalista. Esta função, que é, então, determinante para o setor público e indicativa para o setor privado, diz respeito, assim, ao disposto no parágrafo 1º do mencionado artigo, que determina que a lei estabeleça as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os

<sup>2</sup> COMPARATO, FÁBIO KONDER. *Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado*, in RDP 97/17, jan-mar/1991. planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Isto significa que a Constituição, ao falar em função de planejamento, não está instituindo qualquer forma de política econômica, global e racionalmente planejada, posto que os planos, compulsórios para o setor público, mas não para o privado, são meros instrumentos de política governamental e jamais a sua essência. Isto quer dizer outrossim que *política econômica*, como exercício de governo, não é um conceito jurídico-constitucional, mas de economia política.. Quando, portanto, se estabelece, por lei, um programa de estabilização econômica o que está fazendo não pode ser planejamento (no sentido constitucional) mas apenas exercício de função fiscalizadora.

Fiscalização, enquanto ato de examinar, verificar, vigiar, é atividade que deve estar cingida ao controle da normalidade do exercício da atividade econômica pelos seus fundamentos, conforme os princípios que condicionam. Enquanto controle de preços, é atividade reguladora de sua formação em razão de uma política econômica, mas que não se substitui ao mercado livre como sua base. O termo "controlar" tem dois sentidos que devem aqui ser distinguidos. O sentido forte de dominação e o sentido fraco de verificação, acompanhamento, vigilância (Fábio Comparato, 1976:14).

Pelo exposto, o controle fiscalizador sobre os preços tem certamente o



sentido fraco e não o forte. O Estado, como agente normativo e regulador não se impõe ao mercado para dominá-lo. Não o dirige, apenas vela que a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano ocorram nos quadros dos princípios constitucionais. Consequentemente, em casos excepcionais, quando a ocorrência de certas anomalias é capaz de pôr em risco o próprio fundamento da atividade econômica livre, pode o agente-Estado promover a imposição de restrições na espontaneidade contingente do mercado na formação dos preços justamente com o objetivo de salvaguardá-la. Isto, obviamente, como exceção e jamais como regra, pois restringir regularmente não é fiscalizar, mas dirigir a economia, ainda que em termos setoriais.

Feita observação do quadro fático-jurídico que envolve este conflito é oportuna também a lição do Professor ALBERTO VENÂNCIO FILHO à obra de CASTRO NUNES:

*"Na economia dirigida, o Estado como que se substitui ao livre jogo das forças econômicas para orientá-las, encaminhá-las, obedecendo, como convém, às indicações fundadas na realidade.*

*A fixação do preço uniforme de açúcar para todas as usinas do País, tendo em vista igual tratamento a todos os produtores, não contraria preceito constitucional ou legal".*

Acrescente-se, ainda, do mesmo professor<sup>3</sup>, que:

*"Em relação à política de intervenção, uma interpretação construtiva permite considerar que as normas administrativas de defesa de produção açucareira se ajustavam perfeitamente aos dispositivos dos artigos 145 e 146 da Constituição de 1946. O problema mais discutido a esse respeito foi evidentemente o da fixação do preço pelo Instituto do Açúcar e do Alcool estabelecendo condições diversas para o açúcar produzido em regiões diferentes.*

*Assim, opina SAN TIAGO DANTAS, trazendo como argumento uma ampla justificativa de caráter econômico e os subsídios da teoria econômica da competição: 'O direito de fixar preço é uma decorrência imediata da Constituição Federal, que autoriza a União a intervir nas atividades econômicas e a monopolizar qualquer dessas atividades.*

*A intervenção econômica, em certos casos, não chega a constituir condições monopolísticas de mercado.*

*As condições monopolísticas criadas pela Lei, ou mesmo por circunstâncias naturais, exigem que o Poder Público, na defesa do interesse geral, aplique as medidas de controle de preços, que lhe parecerem adequadas".*

Com efeito, é reconhecido o poder do Estado, observado os princípios constitucionais, de intervir na fixação de preços públicos. Releva observar se, para o setor sucro- alcooleiro, os preços dos produtos foram fixados com observância dos critérios ditados pelos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n.º 4.870/65, do que se deduzi que o critério era legal, e mais se aos referidos critérios devem ser agregados outros elementos que não os inseridos expressamente na Lei n.º 4.870/65.

Note-se que o comando legal determina ao IAA o modo como deve ser procedida a pesquisa para obter o levantamento dos custos de produção do setor e para tanto foi contratada a Fundação Getúlio Vargas para efetuar os referidos levantamentos.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Contudo, referida lei não obriga o Poder Público a adotar o preço sugerido, sem agregá-lo a outros elementos, como por exemplo, o quadro econômico vivenciado pela Nação.

O Poder Público de posse do levantamento dos custos de produção, e no exercício regular de sua atividade de intervenção no domínio econômico, por meio do controle público de preços, recebe o levantamento de preços não com força vinculativa e de adoção obrigatória, constituindo poder discricionário do Estado adequá-lo ao contexto econômico estatal, que é repleto de outros elementos macros que não foram objeto de análise pela entidade que apenas fez

<sup>3</sup> VENÂNCIO FILHO, ALBERTO. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, Ed. Renovar, 1998, Rio de O levantamento de custos observando um segmento, o setor sucro-alcooleiro, numa atividade essencialmente técnica, ausente a valoração de outros elementos de economia pública.

Por isso, os dados oferecidos pela Fundação Getúlio Vargas possuem, face ao Poder Público, apenas caráter estimativo, porque o Estado ao realizar a atividade interventiva na economia tem o dever de atender um complexo contexto econômico nacional, sempre voltado ao interesse público, não podendo se restringir a um determinado setor da economia.

Nesse passo, o Poder Público não violou os arts. 9º, 10 e 11 da Lei n.º 4.870/65 ao não adotar, linearmente os preços dos produtos do setor sucro-alcooleiro, sugeridos pela pesquisa realizada pela FGV, porque a pretendida cogência da norma, cogência essa voltada para o interesse do particular, não exsurge do art. 10, posto que o preço da tonelada de cana fornecida às usinas será fixado "tendo em vista" a apuração dos custos de produção, o que não significa que o preço a ser fixado deveria ser estabelecido com base neste único e exclusivo critério.

**Conclui-se** pela improcedência do pedido de indenização, porque o exercício da atividade estatal, na intervenção no domínio econômico, não está jungido, vinculado, ao levantamento de preços efetuado por órgão técnico de sua estrutura administrativa ou terceiro contratado para esse fim específico; isto porque há discricionariedade do Estado na adequação das necessidades públicas ao contexto econômico estatal, eis que, no caso em tela, era necessária a conjugação de critérios essencialmente técnicos com a valoração de outros elementos de economia pública.

Outra questão apartada, também de ordem infraconstitucional, é a indagação quanto à legitimidade da intervenção do Estado na forma de política de congelamento de preços: se os **critérios dos artigos 9º a 11 da Lei n.º 4.870/65**, sob o fundamento de garantir a apuração das funções de custo dos respectivos fatores de produção, podem ser aplicados indistintamente, a partir da vigência do Decreto-Lei n.º 2.335/87 e da Lei n.º 7.730/89, derivada da Medida Provisória n.º 32/89, uma vez que no Mandado de Segurança n.º 83. Rel. Min. Garcia Vieira, DJ de 28-08-89, restou decidido que "A competência exclusiva do IAA para levantamento de custos e fixação de preços para a cana-de-açúcar, a ela atribuída pelos artigos 9º. 10º e 11 (sic) da Lei n.º 4.870, de 1º de dezembro de 1965. foi suspensão e substituída, temporariamente pelo Decreto- Lei 2.335, de 12 de junho

# *Superior Tribunal de Justiça*

de 1987, e, depois, pela Medida Provisória n. ° 32, de 15 de janeiro de

Janeiro, pág. 112. 1989. Pelo primeiro, art. 1º, foram congelados, pelo prazo de 90 dias, todos os preços nos níveis já autorizados ou dos praticados até 12 de junho de 1987. Após o período de congelamento, seguiu-se a fase de flexibilização de preços (art. 2º) - foi instituída a URP para fins de reajuste de preços, determinada pela média mensal da variação do IPC do trimestre anterior. O valor da UPC (100), deveria permanecer congelado enquanto durar o congelamento (art. 3º). Com o início da fase de flexibilização dos preços, o valor da URP seria corrigido, mensalmente e nos primeiros três meses, a variação percentual dela, em cada mês, seria igual 'à variação percentual mensal média do índice de Preços ao Consumidor - IPC ocorrida durante o congelamento de preços' (art. 4º). Enquanto durar a flexibilização, todos os preços "ficarão sujeitos a teto de variação percentual máxima igual à variação percentual da URP ocorrida entre um reajuste e outro" (art. 5º). Nesta fase de flexibilização, os preços poderão ser reajustados para mais ou para menos (art. 6º). A fase de flexibilização só encerrará quando houver estabilização de preço e for possível a plena atuação da economia de mercado (art. 7º)".

Dispôs a Lei n. ° 4.870/65 que:

*"Art. 9º. O IAA, quando do levantamento dos custos de produção agrícola e industrial, apurará, em relação às usinas das regiões Centro-sul e Norte-Nordeste, as funções custo dos respectivos fatores de produção, para vigorarem no triênio posterior.*

*Parágrafo 1º - As funções custo a que se refere este artigo serão valorizadas anualmente, através de pesquisas contábeis e de outras técnicas complementares, estimadas, em cada caso, os fatores que não possam ser objeto de mensuração física.*

*Parágrafo 2º - Após o levantamento dos custos estaduais, serão apurados o custo médio nacional ponderado e custos médios regionais ponderados, observados sempre que possível, índices mínimos de produtividade.*

*Parágrafo 3º - O IAA promoverá permanentemente, o levantamento de custos de produção, para o conhecimento de suas variações, ficando a cargo do seu órgão especializado a padronização obrigatória da contabilidade das usinas de açúcar.*

*Art. 10º. O preço da tonelada de cana fornecida às usinas será fixado, para cada Estado, por ocasião do Plano de Safra, tendo-se em vista a apuração dos custos de produção referidos no artigo anterior.*

*Art. 11. Ao valor básico do pagamento da cana, fixado na forma do artigo anterior, será acrescida a parcela correspondente à porcentagem da participação do fornecedor no rendimento industrial situado acima do rendimento médio do Estado, considerado, para esse fim, o teor de sacarose e pureza da cana que fornecer ".*

Durante a vigência dos planos econômicos, e era virtude de atos do IAA liberando o preço da cana-de-açúcar, o congelamento no setor sucro-alcooleiro vigeu nos seguintes períodos:

*- de 01/03/86 a 21/11/86, tendo em vista o ato da liberação 58/86- IAA de 21/11/86. Nesse período, aplicam-se os preços da data anterior - 27/02/86 (vigência do Plano Cruzado).*

# *Superior Tribunal de Justiça*

- de 13/06/87 a 10/09/87, tendo em vista o ato 36/87-IAA. Nesse período, aplicam-se os preços de 12/06/87.

- de 15/01/89 a 09/05/89, tendo em vista o ato 14/89-IAA. Nesse período, aplicam-se os preços da data anterior - 14/01/89 (Plano Verão - MP n. ° 32/89).

Portanto, também há violação à dispositivo de legislação federal quando o v. acórdão recorrido, ao determinar a indenização do período compreendido entre junho de 1987 a outubro de 1989, olvidou os períodos de congelamento verificados no setor sucro-alcooleiro. ofendendo o disposto no art. 36 do Decreto-Lei n. ° 2.283/85 (Plano Cruzado), art. 1º do Decreto- Lei n. ° 2.335/87 (Plano Bresser), e a MP n. ° 32/89 convertida na Lei n. ° 7.730/89 (Plano Verão). Durante a época de congelamento de preços, devido à política econômica governamental, exclui- se os critérios da Lei n. ° 4.870/65. até os respectivos atos do IAA que liberam o reajuste de preços na vigência dos Planos Cruzado, Bresser e Verão.

Durante o período em que vigeu a política de "congelamento de preços" (e nos termos da r. sentença, em referência ao Mandado de Segurança n. ° 83, Rel. Min. Garcia Vieira, DJ de 28-08-89), não pode ser reconhecido direito a reajuste de preços, por dano ocasionado pelo Estado as empresas do setor sucro-alcooleiro.

Assim, não incidiria a Lei n. ° 4.870/65 durante os períodos de congelamento.

**Forte nestas razões, CONHEÇO O RECURSO ESPECIAL e lhe DOU PROVIMENTO PARA JULGAR IMPROCEDENTES OS PEDIDOS.**

Arcará a autora com custas processuais e honorários advocatícios fixados em R\$ 5.000, 00 (cinco mil reais), considerada a relevância da causa, o trabalho envidado pelos patronos, o zelo profissional e o local de prestação do serviço.

É como voto.

**VOTO PRELIMINAR**

**A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON:**

- Sr. Presidente, gostaria de fazer algumas ponderações. Em razão da ementa do acórdão, a tese jurídica posta em questão é a de que a Lei n. 4.870/1965 fixou uma forma de cálculo do preço do produto do setor sucro-alcooleiro. Argumenta-se que o Governo contrariou as normas legais de fixação de preços e isso causou prejuízo às empresas. É o que se está discutindo em plano infraconstitucional.

A infração à Lei n. 4.870/1964, pelo Estado, leva a que consequências? Responde o juiz no acórdão impugnado: leva ao dever de indenizar.

Esse dever de indenizar está pautado onde? Na Lei n. 4.870/1965? A sanção pelo descumprimento da Lei n. 4.870/1965 está nela própria, ou é uma consequência da responsabilidade objetiva do Estado, fixada no art. 37, § 6º, da Constituição Federal? É esta a tese objeto de exame neste especial. Ou a Lei n. 4.870/1965 esgota-se, dizendo que tem de ser fixado da forma prevista com a sanção, ou está a mesma fora da Lei n. 4.870/1965.

Na hipótese, ainda houve necessidade de prova o nexo de causalidade entre a desobediência da lei e o prejuízo. Dai a etapa segunda, antes de chegar à sanção. Não obedecida a lei, houve o prejuízo provado por perícia. Mas onde está o dispositivo da sanção? Pelo memorial que foi distribuído, analiso o voto condutor do acórdão e não encontro a resposta na ementa, mas o Juiz Tourinho Neto, quando proferiu o voto, foi bem explícito: ao fundamentar como consequência do descumprimento da lei, conforme disposição no art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Parece-me, portanto, que o fundamento é constitucional: (Lê)

*O Governo não pode estabelecer uma política que cause prejuízos aos particulares. O Estado responde objetivamente pelos danos causados, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal e, in casu, o Governo desobedeceu à lei. Com propriedade, disse a autora.*

Parece-me que existem dois fundamentos, um dando sentido ao outro. E é por isso que estamos julgando primeiro o recurso especial. O julgamento do especial daria sentido ao que vem depois. Se desobedecida a lei, deve ser a sanção, por norma constitucional. Se não desobedecida a lei, fica prejudicada a segunda parte do silogismo.

Em outras palavras, dado A = descumprimento da lei, deve se B = dever de indenizar por aquele que promoveu o nexo causal, o Estado, conforme o art. 37, § 6º da CF.

O nexo de causalidade ou liame de união entre os dados está nos autos representado pelo prejuízo apurado em prova pericial.

Com a devida vênia da Relatora - porque não foi interposto o recurso

# *Superior Tribunal de Justiça*

extraordinário -, voto, preliminarmente, pela inadmissibilidade do recurso especial, com base na Súmula n. 126/STJ.



**RECURSO ESPECIAL Nº: 79937/DF**

**VOTO-MÉRITO**

**A SRA. MINISTRA ELIANA CALMON:**

Estou atravessando a minha vida vendo exatamente isto: os usineiros sendo subsidiados pelo Estado. Entretanto, como julgadora, tenho de me ater a um padrão de entendimento. Qual é o padrão de entendimento? A diretiva dada por esta Corte no que toca a uma verdade real: os planos econômicos não deram certo e, com eles, houve uma defasagem entre valor real e inflação.

Dentro desse entendimento e dentro da diretiva traçada pelo Judiciário, não posso me afastar de um dispositivo de lei que estabelece qual é a forma de cálculo do preço da cana, esse é o padrão para se fazer o cálculo, e é um preço que deve obedecer e observar as situações previstas em lei, desprezada no momento em que houve o congelamento de preços. A empresa diz que em decorrência do congelamento de preço teve prejuízos. Lógico que teve prejuízos, se houve o congelamento de preços e a inflação não ficou congelada, houve defasagem do preço real.

Assim, segundo minha ótica, a única questão que poderia e pode ser discutida é o valor do prejuízo, fixado em perícia realizada pela Fundação Getúlio Vargas. Não questiono quanto à perícia, porque isso para mim é exame de provas, vedado neste Tribunal - Súmula 7 -, mas em um entendimento de que o congelamento alcançou e maculou o que está estabelecido na lei. Alega a União, que esta ação causa um grande estrago aos cofres públicos. Mas isso, data venia, não é um problema do Judiciário, porque não é possível julgarmos com a calculadora nas mãos. Temos que seguir o critério legal. E, dentro desse critério legal, não tenho dúvida de que a norma do art. 9º e do art. 11 da Lei 4.870, de 1º de dezembro de 1965, foi efetivamente violada pelas normas do congelamento de preços.

Com a devida vênia do brilhante voto da Sr. <sup>a</sup> Ministra Nancy Andrighi, que trouxe o que há de mais moderno em Direito Administrativo, e do voto do Sr. Ministro Peçanha Martins, que faz uma apreciação até histórica do movimento que se instalou no Brasil em relação à cultura da cana, tenho, dentro da trilha que foi aberta pela jurisprudência desta Corte, e pelo que está estabelecido na lei, que a razão está com o julgado do Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Daí por que voto negando provimento ao recurso da União.

RECURSO ESPECIAL Nº: 79937/DF

**VOTO-MÉRITO**

**A SRA. MINISTRA ELIANA CALMON:**

Sr. Presidente, o pleito diz respeito a prejuízos suportados pela recorrida, indústria de setor sul- alcooleiro, em razão da política de preços fixados pela União, no período que vai de março de 1985 a outubro de 1989. Tenho entendimento de que a política de preços congelados foge ao controle do Judiciário, porque ditada por razões políticas, conveniência e oportunidade, negociadas entre produtores e governo com concessões múltiplas, as quais vão da menção ao subsídio. Assim se faz a distribuição de renda para efeito da manutenção da política de preços. O pano de fundo da matéria fática que se desenha nos autos estaria, ao meu ver, fora do alcance do juízo de legalidade. Entretanto, em qualquer sociedade democrática, existe o mínimo de regramento das decisões políticas, estando o Judiciário autorizado a examinar a observância desse limite mínimo, dentro do critério da proporcionalidade. Para mim, a espécie está regulamentada na Lei nº 4.870 de 1965, que indica os critérios a serem observados à fixação dos preços do setor suco-alcooleiro. Isso é o que importa para mim. O que diz a lei? Por que a lei fixou? Como fixou? Então, temos os arts. 9º e 11 da Lei em referência. O Art 9º diz o seguinte: (Lê)

*"O Instituto do álcool e do açúcar,  
.....  
.....de mensuração física".*

O legislador deu ao IAA a tarefa de que fala a Sr. <sup>a</sup> Ministra Nancy Andrichi, dizendo o seguinte: o mercado não é igual, mas a captação de preços para fixação de custos da matéria está sujeita a esse exame feito pelo IAA - e quem disse isso foi o legislador. Está no art. 9 º da Lei em referência. Dentro desse segmento, temos o art. 11 que diz o seguinte: (Lê)

*"Ao valor básico do  
.....  
..... no artigo anterior".*

O legislador estabeleceu uma forma de cálculo do preço da cana-de-açúcar e diz no art. 11: (Lê)

*"Ao valor básico.....  
.....  
cana por fornecedor."*

É uma norma extremamente delicada porque outorgou ao IAA a tarefa de fixar o preço. Estabelecido esse preço, estavam certas as empresas de que tudo correria de acordo com a diretiva traçada pelo IAA. Na espécie, a Lei nº 4.870 indicou os critérios a serem observados para fixação dos preços do setor suco-alcooleiro. A suspensão, pelo Decreto 2335/87 e pela Medida Provisória 32 de 1989, convertida na Lei nº 7.730, que ditaram o congelamento de preços,



# *Superior Tribunal de Justiça*

provocou naturalmente uma paralisação do mercado, pelo congelamento. Os preços que o IAA tinha fixado para um determinado período ficaram congelados durante um longo período. Qual é o meu entendimento a respeito da política de preços e à fixação dos índices inflacionários? Entendo que é um problema de governo, o qual atrela a economia como um todo e, naturalmente, o Judiciário não tem que se imiscuir, porque é um problema político, fora do alcance do Judiciário.

Entretanto, a jurisprudência trilhou em caminho oposto a este entendimento e vem se imiscuindo em todas as atividades, dizendo o seguinte: se houve congelamento, mas, em razão do ato de governo, houve prejuízo, esse prejuízo deve ser ressarcido. A prova maior são os expurgos inflacionários dos planos econômicos. Daí porque não há espaço para que se responda, neste contexto, o que indaga a Ministra Nancy Andrighi. Quem diz que o Estado pode interferir no mercado, controlando o preço, não é o Judiciário. É a lei, a partir da Constituição. Mas a interferência é regrada pelas normas traçadas pelo Estado. Em diversos votos que proferi no Tribunal Regional Federal contra a interferência do Judiciário na política de congelamento e nas políticas públicas de fixação de moeda, sustentei esta posição, mas foi neste Tribunal que se instalou o entendimento do ressarcimento em valores reais. Assim ocorreu quando a Corte concedeu expurgos inflacionários.

Vitoriosa nesta Casa, a tese dos expurgos inflacionários, como julgadora, retrocedi. Assim ocorreu a partir exatamente das desapropriações, quando este Tribunal começou a dar indenizações de acordo com a correção monetária plena pelo IPC; depois, nas restituições de indébito quando não obedecida a lei de correção e sim a tese da correção plena. O mesmo ocorreu com relação ao fundo de garantia por tempo de serviço. Conseqüentemente a tese de que deve o particular ser indenizado por inteiro, não é uma tese nova e isolada para o setor sucro-alcooleiro. Aqui não se fala de expurgos inflacionários, ou de correção monetária, mas fala-se de um preço que, desatendendo a lei, tornou-se não apenas desvantajoso para o setor, mas por ele subsidiado, na medida em que não atendia sequer aos custos.

Naturalmente, teria eu razões sociológicas para me insurgir contra esse pleito, porque como nordestina sei perfeitamente que todo usineiro é rico e toda usina dá prejuízo.

# *Superior Tribunal de Justiça*

## **CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA**

Nro. Registro: 1995/0060470-1

**RESP 00079937 / DF**

PAUTA: 04/04/2000

JULGADO: 13/06/2000

### **Relator**

Exmo. Sr. Min. **NANCY ANDRIGHI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Min. FRANCISCO PECANHA MARTINS

Subprocurador-Geral da República

EXMO. SR. DR. MOACIR GUIMARAES MORAES FILHO

Secretário (a)

SRA. DRA. BARDIA TUPY VIEIRA FONSECA

### **AUTUAÇÃO**

RECTE : UNIAO

RECDO : DESTILARIA ALTO ALEGRE S/A

ADVOGADO : ALDIR GUIMARAES PASSARINHO E OUTROS

### **SUSTENTAÇÃO ORAL**

Sustentaram oralmente o Dr. Walter do Carmo Barletta, Procurador-Geral da União e a Dra. Ana Paula Zonari, pelo recorrido.

### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA ao apreciar o processo em epigrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Apos o voto da Sra. Ministra-Relatora conhecendo do recurso e do voto antecipado da Sra. Ministra Eliana Calmon, no sentido de nao conhecer do recurso, pediu vista o Sr. Ministro Paulo Gallotti. Aguardam os Srs. Ministros Francisco Peçanha Martins e Franciulli Netto.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 13 de junho de 2000

BARDIA TUPY VIEIRA FONSECA  
Secretario(a)

**VOTO VISTA**

**O SENHOR MINISTRO PAULO GALLOTTI:**

Destilaria Alto Alegre S/A ajuizou ação indenizatória contra a União e o Instituto do Açúcar e do Alcool - IAA objetivando se ver indenizada por danos patrimoniais que diz sofridos no período de março/85 a outubro/89 decorrentes da política econômica adotada pelo Governo Federal para o setor sucro-alcooleiro, notadamente quanto ao descumprimento do disposto nos artigos 9, 10 e 11 da Lei nº 4.870/65.

Impõe-se breve relato.

A sentença de 1º grau acolheu o pedido, em parte, "para que a União pague à autora as diferenças de preços fixados em níveis inferiores ao levantamento de custos de produção, conforme os valores apurados pelo perito no período de março/85 a maio/87". (fl. 455)

Apelaram a empresa e a União.

O Tribunal Federal da 1ª Região negou provimento à apelação da União e deu provimento ao recurso da autora, portando o acórdão a seguinte ementa (fl. 534):

*"ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. INDENIZAÇÃO. PREÇOS DOS PRODUTOS DO SETOR SUCRO-ALCOOLEIRO FIXADOS ABAIXO DO PREÇO DE CUSTO. LEI Nº 4.870, DE 1º DE DEZEMBRO DE 1965.*

*1. A União fixou os preços do setor sucro-alcooleiro abaixo do preço de custo, em desacordo com os preços encontrados pela Fundação Getúlio Vargas, e, assim, contrariou a Lei nº 4.870, de 1965.*

*2. O Governo não pode estabelecer uma política que cause prejuízos aos particulares, de tal maneira que possa levá-los a falência, e, assim, o Estado responde pelos danos causados, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.*

*3. Inexistência na hipótese de subsídios a custear.*

*4. A correção monetária, já é ponto pacífico na jurisprudência, deve incidir a partir da ocorrência do dano, e não da data do ajuizamento da ação.*

*5. Os juros moratórios devem ter o início da contagem a data da verificação do dano., e não a partir da citação. É jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidada na Súmula nº 54".*

Irresignada, a União interpõe o presente recurso especial alegando, em suma, que o acórdão hostilizado "contrariou frontalmente a Lei nº 4.870/65, ao dar-lhe interpretação extensiva, não prevista pelo legislador, no sentido de conferir força cogente a um índice de pesquisa apurado pela Fundação Getúlio Vargas". (fl. 541)

Acrescenta que "a decisão recorrida negou vigência ao Decreto-lei nº 2.335/87 e à Lei nº 7.730/89, derivada da Medida Provisória nº 32/89, que davam

# Superior Tribunal de Justiça

expressa delegação ao Ministro da Fazenda para a fixação ou reajustamento de preço ou tarifa". (fls. 541/542)

Afirma, ainda, que "a Lei nº 4.870/65 estabeleceu critérios a serem observados pelo IAA que davam relevância a pesquisas contábeis, levantamentos estimativos e outros fatores não mensuráveis de modo a possibilitar ao órgão público definir o preço final.

Destaca que "para apuração das funções de custo, o IAA firmou convênio com a Fundação Getúlio Vargas, a qual foi incumbida de efetuar os levantamentos técnicos de sorte a subsidiar a Administração Pública na formulação do preço". (fl. 543)

Ressalta, "que, no caso em exame, a fixação do preço para o setor sucro-alcooleiro levou em consideração os indicativos fornecidos pela FGV e também outros fatores situados na esfera discricionária, entre eles o impacto a ser causado a outros setores da economia, tais como os preços dos combustíveis e todo efeito dominó daí decorrente: elevação dos preços do transporte, dos alimentos etc." (fl. 545)

Pede, a final, que esta Corte "reconheça que a Administração Pública, ao fixar os preços para o setor sucro-alcooleiro, agiu dentro do seu campo discricionário, atenta aos limites da lei, visando precipuamente ao interesse público, infinitamente superior ao interesse da recorrida... " (fl. 549)

De sua parte, a empresa sustenta, em síntese, que a tese defendida pela União de que a fixação dos preços do setor sucro-alcooleiro se situa no âmbito do poder discricionário da Administração é absolutamente nova, faltando-lhe, portanto, o indispensável prequestionamento.

Enfatiza que o acórdão decidiu com base na responsabilidade objetiva do Estado (art. 37, § 6º, da Constituição Federal), fundamento constitucional não atacado por recurso extraordinário, o que impede o conhecimento do presente especial a teor da Súmula nº 126 do STJ.

A Ministra Nancy Andrighi, relatora, quanto ao conhecimento do recurso, no que interessa, disse:

*"Fixada a tese jurídica deste recurso especial, afasto o óbice da Súmula 126 desta e. Corte de Justiça, isto porque o núcleo do questionamento no acórdão recorrido não é o art. 37, parágrafo 6º, da CF - responsabilidade objetiva do Estado - mas sim a desobediência ao critério legal de fixação de preços estatuído na Lei nº 4.870/65, cuja consequência lógica em eventual acolhimento da tese gerará direito indenizatório. No caso, reafirma-se a competência do e. Superior Tribunal de Justiça para o julgamento deste recurso, que se insurge contra violação de norma infraconstitucional, tornando-se desnecessária a interposição do recurso extraordinário concomitante, porque a lide encontra solução pelo contorno da política governamental de intervenção no domínio econômico.*

*Para deixar indene de dúvida a inexistência do óbice da Súmula 126, transcreve-se, **in litteris**, o fundamento utilizado pelo acórdão impugnado para prestar a jurisdição condenatória:*

*'... Dano esse decorrente da atuação do Estado. Fixou preços do setor sucro-alcooleiro abaixo do preço de custo, contrariando a própria Lei nº 4.870/65"*

# Superior Tribunal de Justiça

(fl. 528).

Por sua vez, a Ministra Eliana Calmon votou pela inadmissibilidade do recurso especial com base na Súmula nº 126, assinalando:

*"Em razão da ementa do acórdão, a tese jurídica posta em questão é a de que a Lei nº 4.870/1965 fixou uma forma de cálculo do preço do produto do setor sucro-alcooleiro. Argumenta-se que o Governo contrariou as normas legais de fixação de preços e isso causou prejuízo às empresas. É o que se está discutindo em plano infraconstitucional. A infração à Lei nº 4.870/1965, pelo Estado, leva a que consequências? Responde o juiz no acórdão impugnado: assim, leva ao dever de indenizar. Esse dever de indenizar está pautado onde? Na Lei nº 4.870/1965? A sanção dada pelo descumprimento da Lei nº 4.870/1965 está nela própria, ou é uma consequência da responsabilidade objetiva do Estado, fixada no art. 37, § 6º, da Constituição Federal? É esta a tese objeto de exame neste especial. Ou a Lei nº 4.870/1965 esgota-se, dizendo que tem de ser fixado dessa forma, porque não obedecida será a sanção, ou a sanção está fora da Lei nº 4.870/1965. Na hipótese, ainda houve necessidade de prova e nexo de causalidade entre a desobediência da lei e o prejuízo. Daí a etapa segunda, antes de chegar à sanção. Não obedecida a lei, houve o prejuízo provado por perícia. Onde está o dispositivo da sanção? Pelo memorial que foi distribuído, analiso o voto condutor do acórdão e não encontro a resposta na ementa, mas o Juiz Tourinho Neto, quando dá o voto, foi bem explícito: está no art. 37, § 6º, da Constituição Federal.*

*Parece-me, portanto, que o fundamento é constitucional (lê)*

*'O Governo não pode estabelecer uma política que cause prejuízos aos particulares. O Estado responde objetivamente pelos danos causados, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal e, in casu, o governo desobedeceu a lei.'*

Não me sentindo habilitado a proferir voto em sessão, pedi vista dos autos.

## VOTO PRELIMINAR

Como exposto, impõe-se identificar, em sede preliminar, a ocorrência ou não de fundamento de caráter constitucional na decisão recorrida, fundamento esse que não teria sido desafiado através de recurso extraordinário, atraindo a incidência da Súmula nº 126 do STJ.

A questão fundamental abordada pela autora, desde a inicial, diz respeito aos preços fixados pelo Governo Federal, no período de março/85 a outubro/89, para o setor sucro-alcooleiro, em níveis inferiores aos aferidos em levantamentos efetuados pela Fundação Getúlio Vargas, não sendo obedecidos os critérios estabelecidos pela Lei nº 4.870/65.

A meu ver, o acórdão recorrido cuidou de interpretar a Lei nº 4.870/65, sem desenvolver nenhuma tese sobre a responsabilidade objetiva do Estado, valendo-se da regra inscrita no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, tão-somente, para reconhecer o direito à indenização.

Chego a essa conclusão pelo exame do voto condutor, **verbis**:

*"Os preços dos produtos sucro-alcooleiros eram, de acordo com a Lei nº 4.870, de primeiro de dezembro de 1965, fixados pelo então Instituto do Açúcar e do Alcool. Lei esta que indicava os critérios a serem obedecidos, sendo que o art. 9º tratava do levantamento dos custos.*

# Superior Tribunal de Justiça

.....

O critério, portanto, para fixação dos preços era legal. Contratou o IAA a Fundação Getúlio Vargas para proceder os levantamentos e apurar o preço dos produtos do setor sucro-alcooleiro. A Fundação Getúlio Vargas apurava corretamente os preços. No entanto, o IAA os estabelecia em valores inferiores, que não davam para cobrir os custos de produção...

.....

Demonstrado está, portanto, o dano sofrido pela autora.

Dano esse decorrente da atuação do Estado. Fixou os preços do setor sucro-alcooleiro abaixo do preço de custo, contrariando a própria Lei nº 4.870, de 1965 "(fls. 524/528)

O fundamento da condenação repousa no descumprimento de dispositivos da Lei nº 4.870. Comprovou-se, assim, para a decisão recorrida, o dano, isto é, o prejuízo sofrido pela autora por não praticar preços maiores, bem como a ação administrativa, consistente esta na circunstância da União não ter adotado os índices de reajuste dos preços do açúcar e do álcool recomendados nos estudos da Fundação Getúlio Vargas, que teria sido contratada para esse fim pelo IAA, demonstrado, ainda, na visão do órgão julgador, o nexo causal entre um e outra.

Diante desse quadro, a responsabilidade objetiva do Estado aflorou, anotando-se, aí, sem qualquer abordagem maior, até porque desnecessária, a incidência do disposto no parágrafo 6º, do artigo 37, da Carta da República, sem que isso implique em estar o aresto assentado em fundamento constitucional.

Insista-se: a tese do reconhecimento da responsabilidade da União é de índole legal, não possuindo a referência ao aludido dispositivo constitucional o condão de transformá-la.

Mostra-se oportuna, neste passo, a transcrição de considerações tecidas pelo Ministro **JOSÉ DELGADO** ao examinar hipótese assemelhada:

"Ora, na espécie, o fundamento infraconstitucional apresenta-se com natureza autônoma a influir na modificação do julgado.

.....

O motivo constitucional do acórdão, no caso ora examinado, não é suficiente, por si só, para manter o julgado. **Há desdobramentos infraconstitucionais com vôo próprio no corpo do aresto que só podem ser definidos pela via do recurso especial.** (grifei).

impossível, assim como demonstrado, afastar-se o conhecimento do especial como pretende a embargante, por não ser o caso de se aplicar a Súmula nº 126 deste STJ.

A referida súmula não foi desatendida, em razão da autonomia com que a matéria infraconstitucional repousa no acórdão."

(EDcl e AgRg no REsp nº 240.241/SP, DJU de 22/5/00).

Com essas considerações, pedindo vênias à Ministra Eliana Calmon, voto, em preliminar, acompanhando a relatora, no sentido de não incidir na hipótese o enunciado da Súmula nº 126 desta Corte.

**VOTO MÉRITO**

**O SENHOR MINISTRO PAULO GALLOTTI:**

Sr. Presidente, a questão já foi bastante debatida e devidamente esclarecida por todos. Estive com esses autos durante algum tempo e examinei não só a preliminar, como, evidentemente, o mérito também. Com a devida vênia da Ministra Eliana Calmon, não encontro, no dispositivo por ela e pelo acórdão recorrido considerado violado, a obrigatoriedade da adoção daqueles valores que viessem a ser definidos nos estudos realizados pelo IAA, no caso, por meio de convênio com a Fundação Getúlio Vargas, ou seja, não havia, a meu ver, a obrigação da União de determinar a prática daqueles preços. V. Ex<sup>a</sup> apontou muito bem que o próprio laudo pericial não fala em prejuízo, preferindo anotar que houve frustração de lucro ou coisa assim parecida.

Acrescendo esse fundamento, Sr. Presidente, às precisas considerações expendidas pela Ministra Nancy Andrighi, que mostrou que ao Governo era dado, em conjuntura que enfrentava, por questão de política econômica, reajustar os preços com a aplicação de índices de correção, sem que com isso estivesse causando algum tipo de prejuízo às empresas do setor, é que não vejo a possibilidade de sucesso desta demanda, razão pela qual o meu voto, pedindo vênia à Ministra Eliana Calmon, é também acompanhando o voto da Ministra Relatora e o de V. Ex. <sup>a</sup>, Sr. Presidente, dando provimento ao recurso.

**VOTO-PRELIMINAR**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCIULLI NETTO:**

Haveria oportunidade, no meu entender, para o recurso extraordinário, desde que houvesse contrariedade a um dispositivo da Constituição, nos termos do art. 102 da nossa Carta Magna:

*"Julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:*

*a) contrariar dispositivo desta Constituição."*

Pelas peças que chegaram às minhas mãos esses dias, lendo o venerando acórdão recorrido, não consegui enxergar, sequer vislumbrar, nenhuma contrariedade ao dispositivo contido no art. 37, § 6º; esse parágrafo está inserido nos atos do capítulo da Administração Pública, que elenca uma série de princípios em defesa não só da própria administração pública como dos administrados e dos cidadãos em geral. Diz ele:

*"As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa."*

Haveria eventualmente contrariedade a esse dispositivo se o acórdão, por exemplo, dissesse que a culpa da Administração fosse uma culpa subjetiva; então, poderíamos dizer que havia ou poderia haver contrariedade a dispositivo da Constituição; ou se o acórdão dissesse, verificado o dano, ora se aplica, ora não se aplica a responsabilidade objetiva do Estado.

Temos uma série enorme de exemplos quanto a essas ações ordinárias indenizatórias: em um simples atropelamento, uma viatura oficial atropela um transeunte; há uma ação de responsabilidade civil, uma ação de ressarcimento do dano causado; nem por isso, e apesar disso, a matéria é constitucional ou a matéria foi discutida ou tergiversada em nível constitucional.

Aqui, a questão foi analisada à luz da Lei nº 4.870/65, e então se concluiu que a União deveria indenizar. Mas, se concluiu numa fiel interpretação de um princípio encartado em nossa Carta Magna, não o contrário, e nem se discutiu, se fosse o caso de se discutir - eventualmente a parte interessada deveria ter questionado isso em embargos declaratórios. E o ilustre Juiz Tourinho Neto apenas disse que se aplica o art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Em face das considerações já feitas pela ilustre Relatora, Ministra Nancy Andrighi, e agora do ilustre Ministro Paulo Gallotti, peço vênias - sempre sentindo aquela dificuldade enorme quando divirjo da Ministra Eliana Calmon - para entender que a matéria é pura e exclusivamente infraconstitucional e pode ser apreciada, singrada e analisada, no mérito, pelo nosso Tribunal, independentemente de qualquer recurso extraordinário. Até procurei imaginar como a parte deveria fazer para ingressar com o recurso extraordinário e, dentro das minhas naturais



# *Superior Tribunal de Justiça*

limitações, não consegui ver hipótese nenhuma, porque falaria o quê? Que o juiz mandou aplicar o art. 37? Se mandou aplicar, está certo. Esquisito seria não aplicar, esquisito seria aplicar erroneamente, esquisito seria dar uma interpretação que não se acadrime com o nosso ordenamento jurídico.

É como voto.

Ministro Franciulli Netto



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Nro. Registro: 1995/0060470-1

**RESP 79937/DF**

PAUTA: 04/04/2000

JULGADO: 07/11/2000

**Relator**

Exmo. Sr. Min. **NANCY ANDRIGHI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Min. FRANCISCO PECANHA MARTINS

Subprocurador-Geral da República

EXMO. SR. DR. WAGNER DE CASTRO MATHIAS NETTO

Secretário (a)

SRA. DRA. BARDIA TUPY VIEIRA FONSECA

**AUTUAÇÃO**

RECTE : UNIAO

RECDO : DESTILARIA ALTO ALEGRE S/A

ADVOGADO : ALDIR GUIMARAES PASSARINHO E OUTROS

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA ao apreciar o processo em epigrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo-se no julgamento, apos o voto-vista do Sr. Ministro Paulo Gallotti, a Turma, em preliminar, vencida a Sra. Ministra Eliana Calmon, conheceu do recurso. Quanto ao mérito, apos o voto da Sra. Ministra-Relatora, dando provimento ao recurso, no que foi acompanhada pelos Srs. Ministros Francisco Peçanha Martins e Paulo Gallotti, divergindo a Sra. Ministra Eliana Calmon, pediu vista o Sr. Ministro Franciulli Netto.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasilia, 7 de novembro de 2000

BARDIA TUPY VIEIRA FONSECA  
Secretário(a)

**VOTO-VISTA**

**O EXMO SR. MINISTRO FRANCIULLI NETTO:**

Trata-se de Recurso Especial interposto pela União, com fundamento na alínea a, do inciso III, da CF, sob a alegação de violação à Lei n. 4.870/65, "ao dar-lhe interpretação extensiva, não prevista pelo legislador, no sentido de conferir força cogente a um índice de pesquisa apurado pela Fundação Getúlio Vargas", bem como ao Decreto - Lei n. 2.335/87 e à Lei n. 7.730/89, "que davam expressa fixação ou reajustamento de preço ou tarifa".

Com a devida vênia dos que entendem o contrário, o presente recurso especial não merece prosperar.

O acórdão recorrido restou assim ementado, **verbis**.

"ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. INDENIZAÇÃO. PREÇOS DOS PRODUTOS DO SETOR SUCRO-ALCOOLEIRO FIXADOS ABAIXO DO PREÇO DE CUSTO. LEI N 4.870, DE 1º DE DEZEMBRO DE 1965.

1. A União fixou os preços do setor sucro-alcooleiro abaixo do preço de custo, em desacordo com os preços encontrados pela Fundação Getúlio Vargas, e, assim, contrariou a Lei n. 4780, de 1965.

2. O Governo não pode estabelecer uma política que cause prejuízos aos particulares, de tal maneira que possa levá-los à falência, e assim, o Estado responde pelos danos causados, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

3. Inexistência na hipótese de subsídios a custear.

4. A correção monetária, já é ponto pacífico na jurisprudência, deve incidir a partir da ocorrência do dano, e não da data do ajuizamento da ação.

5. os juros moratórios devem ter o início da contagem da data da verificação do dano, e não a partir da citação. É jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidada na súmula 54." (fl. 534).

Tal posicionamento se amolda aos princípios informadores do Estado de Direito e ao que dispõe a Lei n.º 4.870/65, cujos artigos 9º, 10 e 11 convém transcrever:

"Art. 9º - o IAA, quando do levantamento dos custos de produção agrícola e industrial apurará, era relação às usinas das regiões Centro-Sul e Norte-Nordeste, as funções custo dos respectivos fatores de produção, para vigorarem no triênio posterior.

§ 1º - As funções custo a que se refere este artigo serão valorizadas anualmente, através de pesquisas contábeis e de outras técnicas complementares, estimados, em cada caso, os fatores que não possam ser objeto de mensuração física.

§ 2º - Após o levantamento dos custos estaduais serão apurados o custo médio nacional ponderado e os custos médios regionais ponderados, observados sempre que possível, índices mínimos de produtividade.

# *Superior Tribunal de Justiça*

§ 3º - O I.A.A. promoverá, permanentemente, o levantamento de custos de produção, para o conhecimento de suas variações, ficando a cargo de seu órgão especializado a padronização obrigatória da contabilidade das usinas de açúcar.

Art. 10 - O preço da tonelada de cana fornecida às usinas será fixado, para casa Estado, por ocasião do Plano de Safra, tendo-se em vista a apuração dos custos de produção referidos no artigo anterior.

Art. 11- Ao valor básico do pagamento da cana, fixado na forma do artigo anterior, será acrescida a parcela correspondente à percentagem da participação do fornecedor no rendimento industrial situado acima do rendimento do Estado, considerado, para esse fim, o teor de sacarose e pureza da cana que fornecer.

(...)

§ 2º Para a fixação dos rendimentos industriais, o I.A.A. tomará em consideração os que forem apurados no triênio imediatamente anterior, tomando-se por base os primeiros cento e cinquenta dias de moagem.

(...)"

Da simples leitura dos dispositivos supra, que devem ser interpretados de forma sistemática, depreende-se que o IAA, entidade estatal, com o escopo de harmonizar a distribuição de bens relevantes nacionalmente como o açúcar e o álcool, deve fixar os preços a serem cobrados pelas Usinas, mas, logicamente, que tais preços não podem ser fixados abaixo do levantamento de custos realizado. Tanto é, que foi firmado contrato com a Fundação Getúlio Vargas para a elaboração de estudos com o objetivo de fixar tal valor.

A supremacia de poder da Administração Pública é corolário de um dos princípios que regem a Administração, qual seja a supremacia do interesse público, que deve prevalecer, em detrimento do interesse individual do particular. Por esse motivo, a prerrogativa de alterar unilateralmente as cláusulas regulamentares - no caso dos contratos administrativos- é inerente à Administração, que não pode ser impedida de "acompanhar as inovações tecnológicas, que também atingem as atividades do Poder Público e reclamam sua adequação às necessidades dos administrados" (in **Hely Lopes Meirelles**, Licitação e contrato administrativo, Malheiros, 12ª ed., 1999, p. 179).

A despeito disso, ainda em analogia ao tema dos contratos administrativos, há cláusulas imutáveis, que são aquelas referentes ao aspecto econômico-financeiro do contrato. Às prerrogativas da Administração, advindas das cláusulas exorbitantes do Direito Privado, contrapõe-se a proteção econômica do contratado, a qual garante a manutenção do equilíbrio contratual. Esta proteção é o que caracteriza a equação econômico-financeira, ou seja, a relação que se estabelece entre os encargos assumidos pelo contratado e a compensação oferecida pela Administração pela obra, serviço ou fornecimento.

Enquanto a Administração objetiva atender ao interesse público, podendo para tanto e em nome da continuidade do serviço público alterar ou rescindir unilateralmente o contrato, o particular visa ao lucro, previsto na parte econômica do contrato. É escusado dizer que ninguém se submeteria ao regime do contrato administrativo se lhe fosse tolhida a possibilidade de auferir justa remuneração pelos encargos que assume e, nas áreas de atuação do Estado no Domínio Econômico, embora ao particular não seja dada oportunidade de escolha, a

relação acima não poderia ser diferente, já que a Constituição Federal protege a livre iniciativa (artigo 170, CF).

A Constituição Federal de 1967 já positivava o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato no art. 167, II, de acordo com o qual as tarifas deveriam assegurar dita equação. Na Constituição de 1988, o art. 175, parágrafo único, III, também faz referência à política tarifária, a ser disciplinada em lei. E imbuído do mesmo espírito é o art. 37, §6º, da Carta, que dispõe sobre responsabilidade civil do Estado, porquanto a ninguém é dado suportar sozinho o peso de uma medida que a todos aproveite.

É conveniente registrar, outrossim, que para que o Estado seja responsabilizado nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição, de acordo com a teoria do risco, adotada pelo Direito Brasileiro, o ato praticado pelo Poder Público não precisa ser ilícito, basta a existência do nexo de causalidade e do dano, requisitos estes sobejamente demonstrados nos autos.

Também no tema da intervenção do Estado na Propriedade é preservado o equilíbrio econômico, **ex vi** dos artigos art. 5º, XXIV e 184, da Constituição Federal.

Assim:

"Si les charges publiques doivent être réparties entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés, si ce fardeau ne peut peser plus lourdement sur un citoyen que sur un autre, le principe de l'égalité des charges exige assurément la réparation par l'Etat du dommage causé à un particulier par le fonctionnement de la Puissance publique". (**René Marcq**, La responsabilité de la puissance publique, Recueil Sirey, 1911).

Dessarte, qualquer alteração levada a efeito pela Administração que acarrete maiores ônus à execução da prestação a cargo do particular, bem como a modificação que a suavize, deve ser levadas em conta para o restabelecimento do equilíbrio e a manutenção da equação financeira.

O artigo 13 da Lei 4.870/65 preceitua que:

"Art. 13. No caso de fixação de preço médio nacional ponderado, o I.A.A., providenciará sobre a constituição de um fundo de equalização de preços e de defesa da produção em geral, mediante o recolhimento de contribuição correspondente à diferença verificada entre os custos apurados.

(...)"

O artigo acima mencionado confirma a finalidade de controle da produção e distribuição do açúcar e do álcool, para que, na hipótese de fixação de preço médio, o usineiro que tenha produzido a um custo menor não seja beneficiado em relação aos demais, "mediante o recolhimento de contribuição correspondente à diferença verificada entre os custos apurados".

Por outro lado, é cediço que os preços dos combustíveis estão sujeitos a uma disciplina própria, o que acarretou a própria edição da Lei 4.780/65 e a criação do I.A.A.. Ao poder público, todavia, não assiste impor ônus demasiado ao fornecedor de cana-de-açúcar em prol da coletividade. **In casu**, competia ao Estado, como consta na parte final do §1º, do artigo 14, da referida Lei, "assegurar

# *Superior Tribunal de Justiça*

os interesses do fornecedor de cana, garantir o abastecimento do mercado interno e evitar o abuso do poder econômico e o eventual aumento arbitrário dos lucros". A competência para a fixação dos preços em nada altera essa necessidade.

Impõe-se, portanto, a reparação do dano, nos termos do artigo 37, § 6º da CF, pois a Administração, ao fixar o preço do açúcar e do álcool abaixo dos custos - que mandara apurar, por meio da Fundação Getúlio Vargas -, inviabilizou a atividade sucro-alcooleira.

É de bom conselho transcrever trecho do voto proferido pelo ilustre Ministro José Delgado, quando membro do TRF da 5ª Região:

"No caso, competia ao IAA. fixar o preço do açúcar e do álcool, com base nos dados apurados pela Fundação Getúlio Vargas, da absoluta confiança dessa Autarquia, tanto é que a contratou para estabelecer esses preços.

Assim o fez a Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento àquela ordem recebida do I.A.A. Estabeleceu um preço "x" para as safras dos anos "h" e "c", aqui discutidos. O que faz o IAA? Abandona tudo aquilo que ele havia se comprometido, que havia assumido como órgão público e publicamente aceitou obedecer, e baixa em preço inferior.

As empresas, seguindo os ditames, tanto da Constituição anterior, como da atual, prepararam-se, através de um planejamento, com base naqueles preços fixados, estabeleceram os seus custos, suas metas de trabalho, as suas metas de modernização, de produção, e depois, são surpreendidas e obrigadas a vender aquele produto por um preço inferior do que aquele fixado pela Fundação Getúlio Vargas.

Vejo, eminentes Juízes, com o meu pedido de vênias, que aí nós temos a aplicação bem rigorosa do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal, um prejuízo causado às empresas privadas, porque cumpriram uma determinação que não podiam fugir naquele momento, porque as safras já estavam todas em regime de produção, a mercadoria estava posta para ser colocada no mercado. Se fossem discutir a mudança de alteração desse preço, o mercado poderia não absorver essa mercadoria por causa da flexibilização do mercado. Foram obrigadas a vender essa mercadoria, por um preço inferior aquele legalmente foi estabelecido pela Fundação Getúlio Vargas e enfrentaram prejuízo" (cf. Apelação Cível n. 78.119/PE).

Evidente, portanto, que o acórdão proferido pelo Tribunal **a quo** decidiu em conformidade com os dispositivos da Lei n. 4.870/65, e que as determinações do Decreto-Lei n. 2.335/87 e da Lei n. 7.730/89 não afastam a necessidade de composição do equilíbrio econômico-financeiro.

Sobre a questão dos períodos de congelamento de preços, nos quais, por tudo o acima exposto, não pode ser excluída a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, bem ressaltou o eminente relator do acórdão recorrido que:

"O art. 1º do Decreto-lei n. 2.335, de 12 de junho de 1987, estabeleceu o congelamento de preços pelo prazo de noventa dias, durante os meses de junho a agosto. Escoado esse prazo, cessou o congelamento, seguindo-se uma fase de flexibilização. Mas durante esse congelamento, os preços que deveriam vigorar seriam os encontrados pela Fundação Getúlio Vargas. Quanto aos preços sujeitos a controle oficial, como os do setor sucro- alcooleiro, o art. 6º desse Decreto-lei previa o seguinte:

Na fase de flexibilização, os preços sujeitos a controle oficial

# *Superior Tribunal de Justiça*

poderão ter reajuste, para mais ou para menos, em função das variações nos custos de produção e na produtividade.

Logo, nesse período de flexibilização, o Governo deveria obedecer a Lei n. 4.870, de 1965, fixando (?) de acordo com os critérios estabelecidos nos art. 9º a 11, não podendo nunca os preços serem inferiores aos custos.

O mesmo veio a ocorrer com a Medida Provisória n. 32, de 1989, que veio a ser a Lei n. 7.730, igualmente em 1989. Atentando-se mais, como faz ver a autora, que o IAA, em maio de 1989, quando ainda vigorava o congelamento, reajustou o preço da tonelada de cana de açúcar em dezesseis por cento, fazendo, logicamente, desaparecer o congelamento".

Cumprе observar, por derradeiro, que, no que se refere ao exame do laudo pericial pelo Tribunal **a quo**, encontra aplicação a Súmula n. 7, desta Corte, uma vez que "a instância especial recebe a situação fática da causa tal como a retrata a decisão recorrida" (RSTJ 78/247), porque "destina-se o recurso a velar pela exata aplicação do direito aos fatos que as instâncias ordinárias soberanamente examinaram" (Ag. no Agr. n. 3.742/RJ, rel. Min. Eduardo Ribeiro, DJU de 9.10.90).

De qualquer sorte, o próprio Presidente do IAA, em 1987, encaminhou ofício ao então Ministro de Estado da Indústria e do Comércio, no qual relatava:

"Os preços da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool são fixados administrativamente, mediante atos que substituem a resultante da livre ação das forças de mercado. Por esse motivo, os preços têm se constituído no ponto de permanente fricção entre o governo e o empresariado, fenômeno que se torna mais agudo nas épocas em que a inflação se exacerba, em virtude de o impacto inflacionário que deriva dos preços daqueles produtos se contrapor à necessidade do estabelecimento de uma adequada remuneração aos produtores.

A maior intensidade do processo inflacionário observada nos últimos anos, explica a adoção, pelo governo, de uma política de preços mais restritiva para os produtos sobre os quais mantém controle absoluto.

Explica-se, deste modo, o fato de os preços fixados para os produtos sucroalcooleiros, nos últimos anos, situarem-se abaixo das indicações resultantes dos levantamentos de custos, realizados pela Fundação Getúlio Vargas em consequência de contrato firmado com este Instituto" (fls. 34/35).

O Senhor Ministro da Fazenda, em outra ocasião, manifestou- se no seguinte sentido:

"Sem embargo da validade dos números apresentados, mas tendo em conta que os preços propostos causariam forte impacto na economia como um todo e em particular nas contas do Tesouro Nacional, manifesto a Vossa Excelência minha posição favorável a que conceda ao setor, sobre os preços em vigor, reajuste linear de 85%, percentual que aproximadamente corresponde à inflação ocorrida no período de janeiro a abril deste ano, acrescida, a título remuneratório, de 6%.

Defasagens residuais, caso efetivamente constatadas em novos estudos, seriam gradualmente absorvidas quando de futuros reajustes de preços" (fl. 78).

Além disso, não se pode afirmar que a expressão frustração da receita utilizada no laudo pericial apresentado equívale a frustração de lucro, uma vez que, segundo o dicionário Aurélio, receita, na acepção aqui discutida, consiste na "quantia recebida, apurada ou arrecadada", enquanto lucro é "benefício livre de

# *Superior Tribunal de Justiça*

despesas que se obtém na exploração de uma atividade econômica" (Dicionário Aurélio Eletrônico - V. 02 (rede) - baseado no Novo Dicionário da Língua Portuguesa de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, editora Nova Fronteira, 1997).

Ante o exposto, conheço do recurso especial, nos termos do meu voto preliminar exposto nas notas taquigráficas, mas a ele nego provimento, acompanhando, no particular, o voto da ilustre Ministra Eliana Calmon, **data venia** da douta maioria.

É como voto.

Ministro Franciulli Netto





**RECURSO ESPECIAL Nº 79.937- DISTRITO FEDERAL (1995/0060470-1)**

**VOTO-PRELIMINAR**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO PEÇANHA MARTINS:**

- Senhores Ministros, quando se instalou a penúltima crise do Supremo Tribunal Federal e se cogitou, então, como salvação, a divisão do Recurso Extraordinário em Extraordinário propriamente dito e Recurso Especial, a verdade é que, não obstante a definição da competência constitucional restou uma zona cinzenta, sobretudo na área cm que atuamos, ou seja, do direito tributário, do direito público. E esse é um dos casos onde se constata a dificuldade de definição da competência.

Recebi ontem um alentado memorial, no qual se junta um acórdão de que fui Relator, mas em um caso que não é semelhante a este. Naquele outro, em que se pedia a Responsabilidade Civil do Estado pela morte de um aprisionado a questão era saber se havia culpa ou não. Neste caso, li e reli o voto do eminente Juiz Tourinho Neto, que me parece, do ponto de vista formal, correto. Em nada pude surpreender qualquer violação ou negativa de vigência do dispositivo constitucional que criou mais uma espécie de Responsabilidade Civil, ou seja, aquela na qual se enquadraria o Estado, a responsabilidade objetiva, que vinha sendo largamente discutida na doutrina. A Constituição a abrigou no art. 37, § 6º, e o Juiz Tourinho Neto, diante das alegações de que as infringências á lei, particularmente aos arts. 9º e 11 da Lei nº 4592 e, mais ainda a falta de critério, a não adoção de um critério estabelecido em contrato, entendeu que haveria dano e, em consequência, Responsabilidade Civil do Estado. Não vislumbro, de qualquer modo, qualquer contrariedade ao princípio constitucional consagrado no art. 37, § 6º, ao contrário, nos autos o exame foi só e só dos atos praticados pelo Estado em face à Lei 4592.

A Constituição apenas definiu um tipo de responsabilidade, mas não há qualquer violação ou negativa de vigência, ou seja, não se configura nenhuma contrariedade ao § 6º do art. 37, de modo que não vislumbro sequer ofensa indireta ou reflexa, razão por que, pedindo mil vênias à Sra. Ministra Eliana Calmon, também acompanho o voto da eminente Ministra Relatora, conhecendo do recurso.

**VOTO-MÉRITO**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO PEÇANHA MARTINS: -**

Senhores Ministros, a intervenção no domínio econômico não é, como se possa pensar, uma providência típica de Estados totalitários; ao contrário, ela se revela sempre, ou se revelou, em Estados que praticam a democracia e o livre mercado. Na Inglaterra e nos Estados Unidos, nações onde a economia é de livre mercado (ainda que livre sob as asas da intervenção), foi nesses países que mais se acentuou o poder do Estado de regular as atividades econômicas. Não há, dizem todos os entendidos, agricultura mais subsidiada que a norte-americana. Desde a juventude venho ouvindo que o "trigo sempre se constituiu numa arma da economia americana", e que, em grande parte, nos impediu de promover um progresso maior no ramo dessa cultura nas terras gaúchas e em outras que se prestavam ao plantio. A verdade é que estamos todos cansados de verificar que em todas as nações democráticas e livres deste mundo, a começar da América do Norte e também na Europa, na França, toda a agricultura é protegida e subsidiada.

No Brasil, o setor suco-alcooleiro é o mais protegido e subsidiado de toda a história econômica deste País. O ciclo do açúcar neste País data de séculos passados e sempre mereceu do poder público a proteção, especialmente no momento em que se diversificaram as condições físicas de plantio da cana-de-açúcar. Quando o Sul, com terras mais próprias à mecanização, começou a plantar cana-de-açúcar e a concorrer com a cultura no Nordeste, sobretudo a cultura que se fazia na Bahia e em Pernambuco, regiões onde a cana-de-açúcar estava plantada em áreas muito montanhosas (Pernambuco), e em Salvador, numa zona difícilíssima de trato, qual seja, a zona do chamado "massapê". Com isso, no mercado interno, além da defesa do produto com relação aos preços externos, se estabeleceu também a necessidade política de criar condições que assegurassem a permanência dessa indústria tão importante nos dois quadrantes do território nacional.

O IAA, talvez a mais antiga das instituições brasileiras interventivas do Estado na economia, sempre foi o órgão regulador da atividade agrícola e industrial. E a atividade industrial nos últimos tempos foi a grande beneficiária da crise do petróleo que fez despertar a necessidade da produção do álcool hidratado e do álcool anidro como formas alternativas de produção em protecionismo a essa indústria. E vimos, a cada dia, aumentada a participação do álcool anídrico na composição da gasolina. Fui examinar os autos e esquadrinhar a prova e verifiquei. Srs. Ministros, que, longe de afirmar prejuízo, o perito apenas revelou que a autora poderia ter tido alguma frustração econômica nas suas expectativas de lucro. Ora, a atividade econômica é sujeita à lucratividade e ao prejuízo. Dizem, inclusive, aqueles que militam nessa área no Nordeste, que essa seria uma atividade que já se teria esgotado por lá, não fora a intervenção do Estado; isso porque os custos de produção em Pernambuco não são nunca possíveis de comparação com os custos de produção do Planalto. E, por isso mesmo, é que, também no Nordeste.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Alagoas se transformou em maior produtor de cana-de-açúcar, exatamente no Planalto das Alagoas.

Enfim, Sra. Ministra Relatora, a apreciação que V. Exa. fez da internação no domínio econômica e, sobretudo, do enfoque jurídico dessa internação, se me afiguram perfeitas e coincidem exatamente com aquilo que pude apreender nos autos, nesse exame que fiz. Tenho a satisfação de acompanhá-la em toda a extensão do seu voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Nro. Registro: 1995/0060470-1

**RESP 79937 / DF**

PAUTA: 04/04/2000

JULGADO: 06/02/2001

**Relator**

Exrao. Sr. Min. **NANCY ANDRIGHI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Min. FRANCISCO PECANHA MARTINS

Subprocurador-Geral da República

EXMO. SR. DR. WAGNER DE CASTRO MATHIAS NETTO

Secretario (a)

SRA. DRA. BARDIA TUPY VIEIRA FONSECA

**AUTUAÇÃO**

RECTE : UNIAO

RECDO : DESTILARIA ALTO ALEGRE S/A

ADVOGADO : ALDIR GUIMARAES PASSARINHO E OUTROS

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA ao apreciar o processo em epigrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo-se no julgamento, após o voto do Sr. Ministro Franciulli Netto, dissentindo da maioria, conhecendo do recurso e negando-lhe provimento, a Turma, por maioria, conheceu do recurso da União e deu-lhe provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra- Relatora. Vencidos os Srs. Ministros Eliana Calmon e Franciulli Netto.

Acompanharam a Sra. Ministra-Relatora os Srs. Ministros Francisco Peçanha Martins e Paulo Gallotti.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 6 de fevereiro de 2001

BARDIA TUPY VIEIRA FONSECA  
Secretário(a)