

VOTO

Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (vogal): Senhor Presidente, trata-se de recurso extraordinário e de recurso extraordinário com agravo interpostos pela Usina Matary S/A contra acórdãos proferidos, respectivamente, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1 e pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ em ação ordinária de indenização ajuizada em face da União.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1 negou provimento ao apelo da recorrente em acórdão assim redigido:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL E OBJETIVA DO ESTADO. SETOR SUCROALCOOLEIRO. FIXAÇÃO DE PREÇOS DOS PRODUTOS: DESCONSIDERAÇÃO DO CUSTO DE PRODUÇÃO. DANO NÃO COMPROVADO POR PROVA PERICIAL. INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL. 1. Não comprovado, por perícia judicial, que a autora sofreu prejuízos em decorrência da alegada fixação, pela União, por intermédio do Instituto do Açúcar e do Alcool, do preço do açúcar e do álcool em desconformidade com o seu custo de produção, não há que se falar em indenização com fundamento na responsabilidade civil objetiva, de que trata o art. 37, § 6º, da Constituição Federal. 2. Apelação desprovida” (pág. 147 do doc. eletrônico 8).

Por sua vez, o STJ submeteu o recurso especial ao rito dos recursos repetitivos e a ele negou provimento, nestes termos:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. RESPONSABILIDADE CIVIL. SETOR SUCROALCOOLEIRO. INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL - IAA. FIXAÇÃO DE PREÇOS. LEI 4.870/1965. LEVANTAMENTO DE CUSTOS DE PRODUÇÃO. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CF /1988. COMPROVAÇÃO DO DANO. NECESSIDADE. APURAÇÃO DO QUANTUM DEBEATUR. LIQUIDAÇÃO POR ARBITRAMENTO. CABIMENTO. INDENIZAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA. LIQUIDAÇÃO COM "DANO ZERO" OU "SEM RESULTADO POSITIVO". POSSIBILIDADE. EFICÁCIA DA LEI 4.870/1965.

RECURSO ESPECIAL. MATÉRIA REPETITIVA. ART. 543-C DO CPC E RESOLUÇÃO STJ 8/2008. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA.

1. A União Federal é responsável por prejuízos decorrentes da fixação de preços pelo governo federal para o setor sucroalcooleiro, em desacordo com os critérios previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 4.870/1965, uma vez que teriam sido estabelecidos pelo Instituto do Açúcar e Alcool - IAA, em descompasso do levantamento de custos de produção apurados pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Precedentes.

2. Tratando-se de hipótese de responsabilidade civil objetiva do Estado, prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, necessária a demonstração da ação governamental, nexo de causalidade e dano. 3. Não é admissível a utilização do simples cálculo da diferença entre o preço praticado pelas empresas e os valores estipulados pelo IAA /FGV, como único parâmetro de definição do *quantum debeatur*.

4. O suposto prejuízo sofrido pelas empresas possui natureza jurídica dupla: danos emergentes (dano positivo) e lucros cessantes (dano negativo). Ambos exigem efetiva comprovação, não se admitindo indenização em caráter hipotético, ou presumido, dissociada da realidade efetivamente provada. Precedentes.

5. Quando reconhecido o direito à indenização (*an debeatur*), o *quantum debeatur* pode ser discutido em liquidação da sentença por arbitramento, em conformidade com o art. 475-C do CPC.

6. Não comprovada a extensão do dano (*quantum debeatur*), possível enquadrar-se em liquidação com "dano zero", ou "sem resultado positivo", ainda que reconhecido o dever da União em indenizar (*an debeatur*).

7. A eficácia da Lei 4.870/1965, que previa a sistemática de tabelamento de preços promovida pelo IAA, estendeu-se até o advento da Lei 8.178/1991, que instituiu nova política nacional de congelamento de preços.

8. Resolução do caso concreto: inexistência de ofensa ao art. 333, I, do CPC, na medida em que o autor não comprovou a ocorrência de efetivo dano, necessário para fins de responsabilidade civil do Estado, por descumprimento dos critérios estabelecidos nos arts. 9º e 10 da Lei 4.870/1965.

9. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ" (págs. 11-12 do documento eletrônico 11).

Na ação de origem discute-se a responsabilidade civil da União em razão de alegados prejuízos sofridos pela recorrente em razão da fixação de

preços do setor sucroalcooleiro em níveis inferiores aos que seriam devidos de acordo com levantamentos técnicos realizados pela recorrida, por intermédio da Fundação Getúlio Vargas, nas décadas de 1980 e 1990.

Nos recursos extraordinários ora sob exame alegou-se, em suma, violação aos arts. 37, § 6º; 170, *caput* e inciso II; 173, § 4º; e 174, todos da Constituição Federal.

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros, opinou pelo não provimento dos recursos extraordinários.

Passo ao exame do mérito.

A questão central deste recurso extraordinário está em saber se há responsabilidade civil do Estado na adoção de política de tabelamento de preços de determinado setor econômico em níveis inferiores aos praticados no mercado e nos parâmetros fixados na legislação à época aplicável (Lei 4.870/1965).

Bem examinada a questão, entendo assistir razão à recorrente.

Isso porque, embora o Relator traga nova roupagem ao debate, o tema, em verdade, não é novo nesta Corte.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que há responsabilidade civil da União quanto aos danos causados ao setor sucroalcooleiro pela fixação de preços em valores abaixo daqueles praticados no mercado e em desconformidade com a legislação aplicável. Nesse sentido, transcrevo a ementa do RE 422.941/DF, de relatoria do Ministro Carlos Velloso:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ECONÔMICO. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA: REGULAMENTAÇÃO E REGULAÇÃO DE SETORES ECONÔMICOS: NORMAS DE INTERVENÇÃO. LIBERDADE DE INICIATIVA. CF, art. 1º, IV; art. 170. CF, art. 37, § 6º.

I. - A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170.

II. - **Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa.**

III. - Contrato celebrado com instituição privada para o estabelecimento de levantamentos que serviriam de embasamento para a fixação dos preços, nos termos da lei. Todavia, a fixação dos preços acabou realizada em valores inferiores. Essa conduta gerou danos patrimoniais ao agente econômico, vale dizer, à recorrente: obrigação de indenizar por parte do poder público. CF, art. 37, § 6º.

IV. - Prejuízos apurados na instância ordinária, inclusive mediante perícia técnica.

V. - RE conhecido e provido” (DJ 24/3/2006, Segunda Turma - grifei).

Em precedente mais recente, a Primeira Turma desta Corte analisou caso análogo ao presente, com a seguinte conclusão:

“EMENTA : AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. FIXAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS DERIVADOS DA CANA-DE-AÇÚCAR ABAIXO DO PREÇO DE CUSTO. DANO MATERIAL. INDENIZAÇÃO CABÍVEL.

1. A intervenção estatal na economia como instrumento de regulação dos setores econômicos é consagrada pela Carta Magna de 1988.

2. Deveras, **a intervenção deve ser exercida com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica, cuja previsão resta plasmada no art. 170 da Constituição Federal, de modo a não malferir o princípio da livre iniciativa, um dos pilares da república (art. 1º da CF/1988).** Nesse sentido, confira-se abalizada doutrina: *As atividades econômicas surgem e se desenvolvem por força de suas próprias leis, decorrentes da livre empresa, da livre concorrência e do livre jogo dos mercados. Essa ordem, no entanto, pode ser quebrada ou distorcida em razão de monopólios, oligopólios, cartéis, trustes e outras deformações que caracterizam a concentração do poder econômico*

nas mãos de um ou de poucos. Essas deformações da ordem econômica acabam, de um lado, por aniquilar qualquer iniciativa, sufocar toda a concorrência e por dominar, em consequência, os mercados e, de outro, por desestimular a produção, a pesquisa e o aperfeiçoamento. Em suma, desafiam o próprio Estado, que se vê obrigado a intervir para proteger aqueles valores, consubstanciados nos regimes da livre empresa, da livre concorrência e do livre embate dos mercados, e para manter constante a compatibilização, característica da economia atual, da liberdade de iniciativa e do ganho ou lucro com o interesse social. A intervenção está, substancialmente, consagrada na Constituição Federal nos arts. 173 e 174. Nesse sentido ensina Duciran Van Marsen Farena (RPGE, 32:71) que "O instituto da intervenção, em todas suas modalidades encontra previsão abstrata nos artigos 173 e 174, da Lei Maior. O primeiro desses dispositivos permite ao Estado explorar diretamente a atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. O segundo outorga ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o poder para exercer, na forma da lei as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esse determinante para o setor público e indicativo para o privado". Pela intervenção o Estado, com o fito de assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social (art. 170 da CF), pode restringir, condicionar ou mesmo suprimir a iniciativa privada em certa área da atividade econômica. **Não obstante, os atos e medidas que consubstanciam a intervenção hão de respeitar os princípios constitucionais que a conformam com o Estado Democrático de Direito, consignado expressamente em nossa Lei Maior, como é o princípio da livre iniciativa**. Lúcia Valle Figueiredo, sempre precisa, alerta a esse respeito que "As balizas da intervenção serão, sempre e sempre, ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa" (DIÓGENES GASPARINI, in Curso de Direito Administrativo, 8ª Edição, Ed. Saraiva, págs. 629/630, cit., p. 64).

3. O Supremo Tribunal Federal firmou a orientação no sentido de que "a desobediência aos próprios termos da política econômica estadual desenvolvida, gerando danos patrimoniais aos agentes econômicos envolvidos, são fatores que acarretam insegurança e instabilidade, desfavoráveis à coletividade e, em última análise, ao próprio consumidor ." (RE 422.941, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, DJ de 24/03/2006).

4. *In casu*, o acórdão recorrido assentou: ADMINISTRATIVO. LEI 4.870/1965. SETOR SUCROALCOOLEIRO. FIXAÇÃO DE PREÇOS

PELO INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL – IAA. LEVANTAMENTO DE CUSTOS, CONSIDERANDO-SE A PRODUTIVIDADE MÍNIMA. PARECER DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. DIFERENÇA ENTRE PREÇOS E CUSTOS. 1. Ressalvado o entendimento deste Relator sobre a matéria, a jurisprudência do STJ se firmou no sentido de ser devida a indenização, pelo Estado, decorrente de intervenção nos preços praticados pelas empresas do setor sucroalcooleiro. 2. Recurso Especial provido.

5. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 632.644-AgR /DF, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 10/5/2012 grifei).

Na mesma linha, ainda:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA UNIÃO. FIXAÇÃO DE PREÇOS. VALORES INFERIORES. PRECEDENTES.

O acórdão recorrido está alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que **há responsabilidade objetiva da União pelos danos causados em decorrência da fixação de preços dos produtos do setor sucroalcooleiros em valores inferiores ao levantamento de custos realizados pela Fundação Getúlio Vargas** . Precedentes.

Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 696.298-AgR /DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma - grifei).

Assim, embora a intervenção no domínio econômico seja uma possibilidade consagrada na Constituição Federal, o exercício dessa prerrogativa estatal deve respeitar os princípios e fundamentos da ordem econômica, de modo a não malferir a livre iniciativa e, por consequência, o Estado Democrático de Direito.

O caso, portanto, é de provimento dos recursos.

Isso posto, dou provimento aos recursos para reformar os acórdão recorridos e, por consequência, julgar procedente a ação ordinária ajuizada contra a União.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 07/08/20 00:00