



SENADO FEDERAL

Consultoria Legislativa

NOTA INFORMATIVA Nº 739, DE 2015

Referente à STC nº 2015-01829, mediante a qual o Senador Paulo Paim solicita elaboração de nota informativa a respeito de documentos enviados a seu gabinete que tratam da constitucionalidade da atuação estatal no controle de preços no mercado.

O Senador Paulo Paim solicita que sejam analisados dois documentos enviados a seu gabinete e que cuidam da possibilidade de intervenção do Estado na economia para fixação de preços.

O primeiro documento – intitulado “*Nota de Entendimento sobre a Constituição*” – afirma a possibilidade e a necessidade de intervenção do governo federal para controlar os preços praticados no mercado de transporte rodoviário de cargas. Segundo o documento:

A categoria autônoma nacional entende que há possibilidade de intervenção do governo federal na livre negociação de fretes por entender que o principal causador do colapso no segmento de transporte nacional foi o governo federal com a adoção de programas e medidas insatisfatórias para o benefício real da categoria.

De acordo com a referida nota, haveria um colapso no mercado nacional de fretes causado pelos seguintes fatores: i) má elaboração do programa Pró-caminhoneiro; ii) enrijecimento das políticas

desenvolvidas pelo governo federal em relação ao setor de transporte nacional; iii) reajuste excessivo nos preços dos combustíveis após as últimas eleições presidenciais. Tal situação de colapso exigiria, segundo a argumentação desenvolvida no documento, a intervenção do governo federal no mercado de fretamento rodoviários de cargas.

O segundo documento enviado ao gabinete do Senador é o artigo acadêmico “*A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços*”, de autoria do hoje Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal.

O estudo volta-se a definir doutrinariamente o papel do Estado brasileiro na esfera econômica, especificamente em relação aos limites constitucionais estabelecidos pela Carta de 1988.

Nele, após analisar os princípios da ordem econômica previstos no art. 170 da Constituição Federal, afirma o autor que:

À luz da Constituição brasileira, a ordem econômica funda-se, essencialmente, na atuação espontânea do mercado. O Estado pode, evidentemente, intervir para implementar políticas públicas, corrigir distorções e, sobretudo, para assegurar a própria livre iniciativa e promover seu aprimoramento. Este é o fundamento e o limite de sua intervenção legítima. A característica da disciplina está, exatamente, em que ela não pretende nem pode substituir o mercado em seu papel central no sistema econômico.

A partir do desenvolvimento de tal raciocínio, conclui o estudo que, em situações de regular funcionamento dos mecanismos de concorrência no mercado, é vedado ao Estado intervir na ordem econômica para fixar preços, já que tal atuação representaria violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

Do exposto, vê-se que a principal questão tratada nos documentos enviados ao gabinete do Senador diz respeito aos limites constitucionais da atuação estatal na ordem econômica, em especial no que toca à supressão dos mecanismos de mercado por meio do desenvolvimento de política de controle de preços.

Tal questão é antiga no direito constitucional nacional, dada a larga experiência brasileira com planos econômicos fundados em algum modelo de fixação de preços por parte do Estado, cujo exemplo mais comumente citado é o Plano Cruzado, que tinha como um de seus pilares centrais o congelamento dos preços de bens e serviços.

Embora a controvérsia doutrinária sobre o tema seja ampla, a presente Nota Informará analisará essencialmente – dada a urgência da solicitação enviada a essa Consultoria e conforme acordado com a assessoria do Senador – a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) referente à questão, de forma a se delinear o entendimento da Corte acerca dos limites constitucionais à intervenção estatal na economia via controle de preços.

Como se verá a seguir, o STF já considerou legítima, em diferentes ocasiões, a atuação do Estado para regular os preços praticados pelos agentes econômicos, desde que presentes elementos que justificassem a necessidade de tal intervenção.

Em 1993, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 319-4 / DF, que questionava a validade de lei federal que estabelecia critérios de reajuste de mensalidades escolares, decidiu o STF que *“em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do*

consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros”.

Segundo o voto do Ministro Moreira Alves, relator da ADI nº 319-4 / DF, a liberdade de iniciativa privada consistiria na liberdade de desenvolvimento da empresa no contexto de regras estabelecidas pelo Poder Público e, portanto, traria consigo a necessidade implícita de submissão aos limites impostos pelo mesmo. Tal conclusão seria ainda mais clara quando a atividade econômica diz respeito a um setor social sensível como a educação. Nesse sentido, não considerou haver inconstitucionalidade na legislação federal que limitava a atuação privada na definição dos preços das mensalidades escolares.

O STF voltou a analisar o tema no âmbito da ADI nº 2.163 / 0 RJ, que atacava a constitucionalidade de Lei nº 3.364, de 7 de janeiro de 2000, do Estado do Rio de Janeiro, que previa o pagamento de meia-entrada para os jovens de até 21 anos de idade em casas de diversão, praças desportivas e estabelecimentos similares.

Na análise do pedido liminar para suspensão do diploma, considerou o Ministro Nelson Jobim que o caso concreto continha uma bilateralidade: de um lado, colocava-se o interesse econômico das empresas do ramo de diversão e, do outro, colocava-se a proteção a um bem jurídico subjetivo imensurável, qual seja, a cultura.

Nesse cenário, entendeu-se que o possível prejuízo irreparável estaria do lado dos jovens beneficiários da legislação, que perderiam a oportunidade de participar de eventos culturais, enquanto aos empresários

do ramo seria sempre possível recuperar eventuais prejuízos advindos da regulação de preços. Por tais razões, o pedido de suspensão cautelar da lei fluminense foi indeferido por unanimidade.

Também no julgamento da ADI 1.950 - SP foi afirmada a constitucionalidade de legislação estadual que previa o pagamento de meia-entrada em casas de diversão, esporte, cultura e lazer aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino. Na ocasião, decidiu o STF que *“se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário”*.

No julgamento do pedido de medida liminar no âmbito da ADI nº 2.435 - RJ, o STF mais uma vez reafirmou a possibilidade de intervenção do Estado na ordem econômica para regulação direta de preços.

Na referida ação, que questionava legislação estadual que obrigava farmácias e drogarias a concederem descontos a idosos na compra de medicamentos, entendeu a Corte Suprema que o diploma impugnado criava facilidade legal que conferia aos idosos *“acesso a medicamentos vitais para o seu bem-estar e sua dignidade, garantindo, assim, seu direito à vida (art. 230, caput da Carta Política)”*.

Por outro lado, considerou-se que os empresários afetados pela medida poderiam se ressarcir de eventuais prejuízos por meio dos

mecanismos de mercado, em especial levando em conta que o público alvo da lei questionada correspondia a apenas 9% da população estadual.

Assim, decidiu-se novamente pelo indeferimento do pedido de medida liminar para suspensão do diploma de regulação de preços do mercado.

Do exposto, resta claro que – embora sejam bastante convincentes, do ponto de vista doutrinário, os argumentos expostos pelo Professor e hoje Ministro Luis Roberto Barroso no artigo acadêmico “*A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços*” – a jurisprudência do STF tem sido até certo ponto flexível na aceitação de justificativas de interesse público para fundamentar a intervenção do Estado na economia via controle de preços.

Nos quatro julgados acima analisados, o STF considerou legítimas razões associadas à proteção do direito à educação (ADI nº 319 – DF), à promoção da cultura e do lazer (ADI nº 2.163 – RJ e ADI 1.950 – SP) e à preservação do direito à saúde (ADI nº 2.435 – RJ) para julgar constitucional a regulação legal de preços em detrimento da liberdade de iniciativa dos agentes econômicos.

A partir de tal quadro jurisprudencial, a pretensão exposta no documento intitulado “*Nota de Entendimento sobre a Constituição*”, que demanda uma intervenção do Governo Federal para controle dos preços no mercado nacional de transporte rodoviário de cargas, não pode ser caracterizada, em uma análise preliminar, como necessariamente inconstitucional.

Todavia, a eventual concretização de tal pretensão política pela via legislativa deve ser realizada com extremo cuidado e atenção aos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a não configurar supressão excessiva (e possivelmente inconstitucional) dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

É de se notar também que, em todas as decisões acima citadas, o STF recorreu a razões de interesse público para justificar a intervenção do Estado na ordem econômica, sendo difícil se vislumbrar que a Corte Suprema acate a proteção a um determinado grupo econômico como razão suficiente para o controle de preços num setor nacional de grande relevância.

Feitas essas considerações, colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos, bem como para quaisquer outras providências que se mostrarem necessárias.

Consultoria Legislativa, 24 de março de 2015.

Francisco Schertel Mendes
Consultor Legislativo