

# PREÇOS ADMINISTRADOS: DISCIPLINA E EXPERIÊNCIA JURÍDICA NO BRASIL (HOMENAGEM A WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA)

*ADMINISTERED PRICES: LEGAL DISCIPLINE AND EXPERIENCE IN BRAZIL (IN HONOR OF WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA)*

**Alessandro Octaviani**  

Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor de Direito Econômico e Economia Política na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e advogado.

E-mail: octaviani@usp.br

**Lea Vidigal**  

Doutora em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professora de Direito Econômico e Direito da Inovação na Universidade Presbiteriana Mackenzie e advogada.

E-mail: lea.medeiros@usp.br

**Resumo:** O presente artigo visa a abordar a categoria jurídica dos “preços administrados”, tendo em vista sua historicidade e seus propósitos. Os preços administrados configuraram-se como a instrumentalização dos objetivos de uma política econômica constitucionalmente fundamentada, definida pelo Estado e construída a partir da perspectiva do interesse público. A disciplina e a experiência jurídicas dos preços administrados no Brasil e nos demais Estados capitalistas contemporâneos evidenciam seu papel instrumental para os fins do desenvolvimento econômico.

**Palavras-chave:** Direito Econômico. Preços Administrados. Ordem Constitucional. Desenvolvimento.

**Abstract:** This article aims to address the legal category of "administered prices", taking into account its history and its purposes. Administered prices have been designed as the instrumentalization of the aims of a constitutionally grounded economic policy defined by the State and built from the perspective of public interest. The legal discipline and experience of administered prices in Brazil and in other contemporary capitalist states manifest their instrumental role for the purposes of economic development.

**Keywords:** Economic Law. Administered Prices. Constitutional Order. Development.

**Sumário:** Introdução. 1 Preço é categoria jurídica e, portanto, elemento do poder. 2 Preço administrado: instrumento dos Estados capitalistas contemporâneos (“a regulação é, acima de tudo, filha da necessidade”). 3 Preços administrados – disciplina jurídica (i): topografia conceitual e operativa. 4 Preços administrados – disciplina jurídica (ii): Ordem Econômica e os instrumentos organizativos de Direito Econômico. 5 Preços administrados – experiência jurídica: abrangência material e competência formal. Conclusão. Referências bibliográficas.

## Introdução

O presente artigo trata de um dos instrumentos dos Estados capitalistas contemporâneos, os “preços administrados”. A mera determinação de preços em “livre mercado” já demanda uma estrutura jurídica capaz de garantir a segurança e eficácia das prestações contratuais, sendo, assim, objeto e expressão de relações de poder estruturalmente encetadas pelo Estado e seu ordenamento jurídico. Entretanto, os Estados capitalistas contemporâneos atuam também determinando global e/ou especificamente alguns preços, a partir de decisões políticas, por meio de um extenso rol de técnicas e instrumentos jurídicos, caracterizadores do Direito Econômico, enraizados na experiência jurídica brasileira e de outros Estados capitalistas contemporâneos. Essa disciplina jurídica dos preços administrados deve, no Brasil, estar conforme à Ordem Econômica Constitucional, que prevê como comando normativo para os sujeitos de direito e seus patrimônios a construção de um tecido econômico vertido à superação do subdesenvolvimento. A experiência jurídica brasileira desde a década de 1940 pode ser mapeada, dentre outros caminhos possíveis, pela análise da abrangência material e competência formal, que permitem revelar as potencialidades e conflitos de uma política econômica na qual interagem ativamente os Poderes executivo, legislativo e judiciário. A reflexão sobre preços administrados possibilita um olhar sobre o fenômeno jurídico dos preços do ponto de vista holístico – muito mais complexo e completo do que a caricatura neoclássica sobre encontro de vontades entre oferta e demanda em um mercado livre de barreiras e, portanto, também inexistente na realidade, isto é, imaginário e não rara vez inútil. Este é um dos ensinamentos do grande Mestre do Direito Econômico Washington Peluso Albino de Souza, que mostrou que a técnica jurídica deve estar a serviço do projeto de emancipação do Brasil e dos brasileiros, rumo ao seu destino de ser a grande e encantadora expressão da criatividade e generosidade humanas, em um mundo carente de alternativas e caminhos. Ao nosso corajoso e primoroso Mestre, devemos o caminho, a senda, a seta: tudo.

## 1 Preço é categoria jurídica e, portanto, elemento do poder

Preço é uma categoria jurídica, assim como o mercado é uma “instituição jurídica” ou o próprio capitalismo é um “modo de produção jurídico”.<sup>1</sup> José Tadeu DE CHIARA esclarece que a noção jurídica de preço se distancia do senso comum usualmente associado ao termo. Vulgarmente “preço” representa “aquilo que se paga para a satisfação de necessidade”, ou, como bem anotado por Washington Peluso Albino de SOUZA, “na concepção de *economia de mercado* o preço constitui o *indicador* mais precioso, pois representa ou deve representar, a um só tempo, o *valor* do bem ou do serviço, expresso em valor de *moeda* e, portanto, o equilíbrio de interesses entre comprador e vendedor, na transação.”<sup>2</sup>

Na formatação das obrigações pactuadas em mercado, entretanto, “o conceito de preço do ponto de vista jurídico é mais restrito, expressando-se como uma prestação em dinheiro correspondente a uma prestação de outra natureza estabelecida em relações de intercâmbio sob o critério de equivalência entre ambas.”<sup>3</sup> A chave para a compreensão jurídica do conceito de preço estaria, assim, no critério de *equivalência* que equipara uma prestação em dinheiro e uma prestação de outra natureza. As prestações obrigacionais recíprocas instrumentalizadas por preços acordados entre distintas partes, entretanto, para alcançar seu máximo grau de eficácia, precisam do Estado, instrumento garantidor da execução dos contratos. O preço, assim, é só aparentemente uma manifestação da escolha individual: é o sistema jurídico posto e garantido pelo Estado que ameniza as incertezas sobre o cumprimento das obrigações e, portanto, do pagamento dos preços. O preço em mercado é, estrutural e inescapavelmente, uma manifestação do poder.

Entretanto, os Estados capitalistas contemporâneos, com sua gestão política da economia, tornam o preço uma manifestação muito mais evidente ainda das relações de poder. Enquanto, por muito tempo, sob a ideologia

---

<sup>1</sup> Natalino IRTI. *L'ordine giuridico del mercato*. Roma: Gius, Laterza & Fligi, 2003, p. VI. Alysson Leandro MASCARO. *Introdução ao Estudo do Direito*, São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 12 e ss. Alaôr Caffé ALVES. *Estado e Ideologia: aparência e realidade*, São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 273 e ss.

<sup>2</sup> José Tadeu DE CHIARA. *Moeda e Ordem Jurídica*. Tese de Doutorado na Faculdade de Direito da USP, 1986, p. 112-7. Washington Peluso Albino de SOUZA. *Direito Econômico*. Belo Horizonte: Sarana, 1980, p. 529. A respeito da acepção jurídica da noção de “preço”, o Mestre dedicou sua clássica Tese para a Cátedra de Economia Política na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais: Washington Peluso Albino de SOUZA. *Ensaio de Conceituação Jurídica do Preço, passim*.

<sup>3</sup> José Tadeu DE CHIARA. *Moeda e Ordem Jurídica*, op. cit., idem.

liberal e individualista, a noção de *equivalência* resumiu-se à ideia, expressa por Jhering, de “encontro de egoísmos contrapostos”, o Direito contemporâneo, incorporando imperativos da democracia de massas e do Direito Econômico, não mais se limita à estreiteza desta definição: “(...) a equivalência em inúmeras hipóteses se dimensiona em termos dos interesses de coletividades ou categorias envolvidas (...)”<sup>4</sup> Essa “nova noção de equivalência” referida por DE CHIARA, ao englobar as necessidades de coletividades politicamente organizadas, define o surgimento dos chamados “preços administrados” e sua variedade de sinônimos, naquele vasto movimento identificado por Karl POLANYI como “a grande transformação”, que marca a passagem para uma economia não mais à mercê do “moinho satânico”, moedor de gentes, do mercado liberal novecentista.<sup>5</sup> Administrar preços passa a fazer parte do rol de rotinas dos Estados capitalistas contemporâneos. A questão central é, como em toda *grande política*, “para quem”, com que objetivos?

## 2 Preço administrado: instrumento dos Estados capitalistas contemporâneos (“a regulação é, acima de tudo, filha da necessidade”)

Do ponto de vista teórico, a categoria “preços administrados” teve um grande impulso de sistematização nos EUA, para dar conta de um fenômeno característico do capitalismo dos grandes conglomerados: a capacidade dos grandes grupos econômicos eliminarem a concorrência por preço, administrando-os no longo termo, retirando o caráter espontâneo do mercado. Um dos autores dedicados ao conceito de “preço administrado” foi Gardiner Means, assessor econômico do *Secretary of Agriculture*, em relatório solicitado pelo Senado dos EUA em meados da década de 1930, sobre o comportamento dos preços de diversos produtos integrantes do mercado interno do país, durante a Grande Depressão.

Mesmo em face da maior crise da história do capitalismo, o comportamento geral dos preços na economia estadunidense mostrou elevada *inflexibilidade*, demonstrando grave falha nos mecanismos ditos “de mercado”, que teimavam em se comportar diferentemente do que os livros

---

<sup>4</sup> Ibidem, idem.

<sup>5</sup> Karl POLANYI. *A grande transformação: As origens de nossa época*, trad. Fanny Wrobel, Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 166-83.

textos de economia apontavam como “racional” ou “lógico”. Means denominou tal inflexibilidade de preços praticados pelos principais agentes econômicos como “preços administrados”:

*The difference between market prices and administered prices is clear. A market price is one which is made in the market as the result of the interaction of buyers and sellers. (...). This is the type of price around which traditional economic theory has been built. An administered price is essentially different. It is a price which is set by administrative action and held constant for a period of time. We have an administered price when a company maintains a posted price at which it will make sales or simply has its own prices at which buyers may purchase or not as they wish.<sup>6</sup>*

Os “*administered prices*” explicavam porque uma parcela dos preços mantinha trajetória distinta da explicação clássica, não oscilando de modo a refletir as variações de oferta e procura.<sup>7</sup> Concluía-se que os mercados reais simplesmente não funcionavam tal como descrito nos livros de economia<sup>8</sup>, e uma das razões para isso era o fato de que “*price administration is part and parcel of modern enterprise.*”<sup>9</sup> Mas, no cenário de crises e da necessidade de superá-las e gerenciá-las politicamente – com técnica jurídica –, além da administração de preços pelos conglomerados privados, a economia estadunidense também passou a se caracterizar pela

---

<sup>6</sup> Gardiner MEANS. Industrial Prices and Their Relative Inflexibility. In: *Letter from the Secretary of Agriculture in Response to Senate Resolution No. 17*. Washington: Government Printing Office, 1935, p. 1. Para um aprofundamento dos estudos originários do autor a respeito do tema, Gardiner MEANS. Notes on Inflexible Prices. In: *The American Economic Review*, vol. 26, n. 1, 1936, p. 23 e ss.

<sup>7</sup> “[T]he administered-price thesis holds that a large body of industrial prices do not behave in the fashion that classical theory would lead one to expect”. Gardiner MEANS. The Administered-Price Thesis Reconfirmed. In: *American Economic Association*, vol. 62, n. 3, 1972, p. 292.

<sup>8</sup> Gardiner MEANS. Big Business, Administered Prices, and the Problem of Full Employment. In: *Journal of Marketing*, vol. 4, n. 4, 1940, p. 371-2.

<sup>9</sup> Idem, p. 372. As considerações de Means a respeito da correlação entre “*administered prices*” e as “*modern enterprises*” foram aprofundadas em Gardiner MEANS. Implications of the Corporate Revolution in Economic Theory. In: Adolf BERLE e Gardiner MEANS. *The Modern Corporation & Private Property*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1999, p. xliv.



administração pública dos preços, pois “a regulação é filha da necessidade”.<sup>10</sup>

O *Office of Price Administration – OPA* foi a agência do Poder Executivo com poderes conferidos pelo *Emergency Price Control Act* de 1942, com competência para estabelecer preços e quantidades máximas de oferta a uma série de produtos.<sup>11</sup> Após sua dissolução em 1947, parcelas de suas competências foram absorvidas por outros órgãos que atuam até hoje, desde a produção e distribuição de açúcar (delegada ao *Department of Agriculture* pelo *Sugar Control Extension Act* de 1947) até o controle sobre aluguéis (delegado ao *Office of Housing Expenditer*).

Apenas para mencionar o setor açucareiro – em que os EUA tem notória dificuldade de competir livremente contra os preços de produtores eficientes, como os brasileiros –, sua produção é objeto de intensa proteção e regulação de preços pelo Estado, por mecanismos como (i) o *Tariff Rate Quota Scheme*, instituído pelo *U.S. Sugar Policy* de 2014 (que compõe um conjunto de instrumentos normativos com o *Farm Bill* também de 2014); (ii) *Marketing loans* (sustentação de preços mínimos no mercado interno pela empresa estatal *Commodity Credit Corporation – CCC*); (iii) *Market Allotments* (reserva de 85% da demanda interna de açúcar para produtores locais); (iv) *Feedstock flexibility program* (programa que encaminha o excesso de estoque dos produtores nacionais para produtores de bioenergia);

---

<sup>10</sup> Leon HENDERSON demonstra o pragmatismo norte-americano: “The Congress has declared that inflationary prices are contrary to the public interest. The Congress has spoken, why then try to convince anyone that he ought cheerfully to accept that fact? Regulation is, after all, the child of necessity. Let there be grumbling and complaining – the public interest is being served.” Leon HENDERSON. A Preface to Price Control. In: *Law and Contemporary Problems*, vol. 9, n. 1, 1942, p. 4.

<sup>11</sup> “The price control contemplated by the Act is control over the maximum prices of all articles, products, and materials, whether raw materials, foodstuffs, or finished products, and whether at the manufacturer's, wholesaler's, or retailer's level.” David GINSBURG. The Emergency Price Control Act of 1942: Basic Authority and Sanctions. In: *Law and Contemporary Problems*, vol. 9, n.1, 1942, p. 26. Para uma descrição dos debates relativos ao controle de preços nos EUA contemporâneos ao *Emergency Price Control Act*, cf. Bernard GRAINEY. Price Control and the Emergency Price Control Act. In: *Notre Dame Law Review*, vol. 19, n. 1, 1943, p. 31 e ss. Para o debate sobre a constitucionalidade do diploma, cf. Joseph AIDLIN. The Constitutionality of the 1942 Price Control Act. In: *California Law Review*, vol. 30, n. 6, 1942, p. 648 e ss. Em 1944, a Suprema Corte dos EUA declarou a constitucionalidade do *Emergency Price Control Act* ao decidir sobre o caso *Yakus V. U.S.* Cf. ARNOLD, Robert; BROUGH, Christopher; WARD, Artemus. *Historical Dictionary of the U.S. Supreme Court*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1971, p. 563.

e (v) o *Crop Insurance Scheme* (por meio do qual é assegurada 75% da renda esperada pelos agricultores norte-americanos com sua cultura).

Essa administração pelo Estado de preços na agricultura chega às camadas mais sofisticadas da cadeia, com a estatização de ampla parte do resseguro que garante a atividade das seguradoras ofertantes do seguro rural, identificada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, no julgamento do caso “BB-Mapfre”.<sup>12</sup> Do preço mínimo garantido ao produtor rural até o preço do resseguro (garantia última de reposição das forças produtivas na subsidiada agricultura estadunidense), a administração de preços na economia agrícola dos EUA é um caso típico nos países desenvolvidos, em que a prática real é a administração de preços pelo Estado e a retórica para exportação é a do liberalismo econômico.

Exemplos semelhantes dessa rica e detalhada experiência de administração pública de preços encontram-se em inúmeros ordenamentos jurídicos, como o chinês, o japonês, o coreano e diversos sistemas europeus.<sup>13</sup> A Bélgica, por exemplo, a partir da edição de seu Código de Direito Econômico, Título 1, do Livro V, determinou que o *Observatoire*

---

<sup>12</sup> A respeito do histórico da regulação de preços nos EUA, cf. Hugh ROCKOFF. *Drastic measures: A history of wage and price controls in the United States*. Nova York: Cambridge University Press, 1984. Para uma descrição do histórico de atuação do Estado norte-americano na agricultura, cf. Gary LIBECAP. *The Great Depression and the Regulating State: Federal Government Regulation of Agriculture, 1884-1970*. In: Michael BORDO, Claudia GOLDIN e Eugene WHITE (orgs.). *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*. Chicago: University of Chicago Press, 1998, p. 181-224; José Eli da VEIGA. *Metamorfozes da política agrícola dos Estados Unidos*. Fapesp/Annablume, 1994, *passim*; Sobre a presença do Estado norte-americano no resseguro junto aos seguradores que exploram o seguro rural nos EUA, cf. Ato de Concentração nº 08012.005526/2010-39 (caso “BB-Mapfre”): “Como se percebe, as dificuldades para montar uma adequada rede de regulação de sinistro levam às dificuldades para obter os melhores preços de resseguro, consistindo, os dois fatores, em fortes barreiras à entrada. E isso em um mercado no qual os preços do resseguro já são anormalmente altos, como ressaltaram as requerentes, citando o caso dos EUA, onde o resseguro é em grande parte estatizado, para que o sistema tenha condições de manter-se de pé.”

<sup>13</sup> Para uma análise da experiência histórica dos mecanismos de administração de preços no direito comparado, cf. Fábio Konder COMPARATO. Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado. In: *Revista de Direito Público*, n. 97, a. 24, 1991, p. 19-21. Sobre o caso japonês: Chalmers JOHNSON. *MITI and the Japanese miracle: the growth of Industrial Policy*. California: Standford, 1982, p. 305-24. Sobre o leste asiático: Robert WADE. *Governing the market: economic theory and the role of Government in East Asian Industrialization*. New Jersey: Princeton, 1990, p. 52-112. Sobre o caso chinês: Martin JACQUES. *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, 2ª ed. London: Penguin, 2012, p. 277-92.

*des prix* belga (órgão constituído em 2009) passasse a ter competência para recomendar a adoção de medidas necessárias à correção de mercados cuja evolução de preços ou margens afigure-se disfuncional.<sup>14</sup>

Essas experiências fortemente enraizadas – estruturais – de preços administrados, como a dos EUA, da China ou da União Europeia, apontam para uma organização sistêmica da administração de preços, como um de seus inúmeros instrumentos de política econômica. Seu Direito Econômico encontra-se, de fato, totalmente afastado da retórica liberal absentéista.

### 3 Preços administrados – disciplina jurídica (i): topografia conceitual e operativa

Como afirma Geraldo VIDIGAL, administrar juridicamente os preços é uma das notas distintivas da organização jurídica do capitalismo contemporâneo, tarefa muito mais complexa do que meramente estipular sujeitos e obrigações em relações bilaterais a serem extintas ao momento da realização da prestação que conforma o conteúdo da obrigação; por essa razão, o Direito Econômico resolve complexidades que o direito privado novecentista simplesmente não tem aparato cognitivo para enfrentar:

Distinguem-se ainda das demais as normas de Direito Econômico pela instabilidade que brota da permanente flutuação do consumo, das poupanças, dos investimentos, do quadro dos estoques, dos níveis de emprego, do estado da competição. Para orientar adequadamente o setor privado, diante das oscilações conjunturais da Economia, deve o Estado alterar, momento a momento, o condicionamento jurídico de algumas

---

<sup>14</sup> Conforme o art. V.3 do Código: “*Lorsque l’Observatoire des prix constate un problème en matière de prix ou de marges, une évolution anormale de prix, ou un problème structurel de marché, il peut consulter les parties concernées, les fédérations professionnelles et les organisations de consommateurs, et fait rapport de ses constatations au ministre. Son rapport est transmis dans le même temps à l’Autorité belge de la concurrence qui s’en saisit et, le cas échéant, aux autorités de régulation sectorielles concernées.*” Veja-se a disposição do art. V.4. do referido diploma: “*Art. V.4. S’il s’avère urgent d’éviter une situation susceptible de provoquer un dommage grave, immédiat et difficilement réparable pour les entreprises concernées ou pour les consommateurs dont les intérêts sont affectés, ou de léser l’intérêt économique général, le Collège de la concurrence peut, hormis pour les prix des biens et services dont les niveaux peuvent être déterminés par ou en vertu de la loi, prendre des mesures provisoires destinées à répondre aux constatations visées à l’article V, 3.*”



variáveis econômicas especialmente significativas, tais como a quantidade de moeda em circulação, a taxa de juros, a taxa de câmbio, certos preços, certos prazos, certos estímulos, certos subsídios, certas garantias.<sup>15</sup>

A disciplina jurídica dos preços administrados termina por ser exarada pelo ordenamento jurídico do Estado contemporâneo como um todo, rotineiramente, como observa Eros GRAU, para quem “[a] atuação do poder público sobre os preços não é (...) novidade deste século, produto inovador do intervencionismo econômico — ainda que se tenha manifestado de modo mais intenso a partir de então e, afinal, toda e qualquer espécie de ação intervencionista estatal acabe sempre por atingir, direta ou indiretamente, o comportamento dos preços.”<sup>16</sup>

Dada essa amplitude, não é de se admirar que “preço administrado” tenha se tornado uma categoria jurídica localizada em extensa topografia conceitual, como relembra Washington Peluso Albino de SOUZA: “*Preço Imposto, Controlado, Tabelado, Orientado, Vigiado, Regulado*. O enunciado acima refere-se a algumas das muitas modalidades de preços, quando se verifica o seu ‘condicionamento’, geralmente em uma política econômica pública, ou mesmo àquela praticamente pelo Poder Econômico Privado.”<sup>17</sup> Luís Cabral de MONCADA, no mesmo sentido, cataloga a topografia jurídica como composta de (i) preços *máximos*, (ii) preços *declarados*, (iii) preços *controlados*, (iv) regime de *margens de comercialização fixas*, (v) preços *políticos*, (vi) preços *vigiados*, (vii) preços *convencionados*, (viii) preços *livres*, ou (ix) preços *contratados*.<sup>18</sup>

Essa catalogação tem por premissa a distinção entre (i) os preços formados em livre interação no mercado (ii) e os preços politicamente decididos. Com diversos matizes, tal distinção aparecerá nas tentativas doutrinárias para auxiliar a decidibilidade concreta dos conflitos ou o desenho adequado dos comandos jurídicos.

---

<sup>15</sup> Geraldo de Camargo VIDIGAL. *Teoria Geral do Direito Econômico*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 110.

<sup>16</sup> Eros Roberto GRAU. Notas sobre o Ordenamento Jurídico dos Preços. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 22, 1979, p. 147.

<sup>17</sup> Washington Peluso Albino de SOUZA. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ltr, 1999, p. 513-4.

<sup>18</sup> Luís Cabral de MONCADA. *Direito Económico*, 6<sup>a</sup> ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 465 e ss.

Hely Lopes MEIRELLES, por exemplo, afirma que

[p]reço é a retribuição pecuniária do valor do bem, do serviço ou da atividade que se compra ou que se utiliza mediante remuneração. Esse preço pode ser *privado*, *semiprivado* ou *público*. *Preço privado* é todo aquele que se estabelece em livre concorrência; *preço semiprivado* é o que a Administração Pública interfere na sua formação, embora admitindo influências do mercado; *preço público* é o que a Administração fixa definitiva e unilateralmente, sem levar em consideração qualquer variação de oferta e procura. Os *preços privados* são próprios e característicos da livre empresa; os *semiprivados* resultam da conjugação dos interesses públicos e privados; e os *preços públicos* são *tarifas*, fixadas exclusivamente pelo Poder Público para os bens e serviços próprios ou delegados.<sup>19</sup>

Washington Peluso Albino de SOUZA acentua o caráter de verdadeira “política econômica” nos preços administrados, ao considerar que *preços públicos* são

de capital importância para o Direito Econômico, pois se os considerarmos instrumentalizando os objetivos de uma política econômica determinada pelo Estado, podemos neles incluir os preços dos serviços públicos, os das empresas públicas e das sociedades de economia mista, os garantidos pelo Poder Público, como estímulo à produção, portanto envolvidos em um espectro amplo no qual se ajustam. Dir-se-ia, mesmo, que são os preços decorrentes da atuação dos órgãos públicos no exercício da política econômica, comparecendo nas atuações do Estado, mesmo na área do denominado “regime de empresa”.<sup>20</sup>

Gilberto BERCOVICI aponta, como um dos núcleos de significação jurídica da categoria dos preços administrados, a potencial supressão da concorrência ou das premissas da escassez, uma vez que

---

<sup>19</sup> Hely Lopes MEIRELLES. *Direito Administrativo Brasileiro*, 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 527.

<sup>20</sup> Washington Peluso Albino de SOUZA. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, op. cit., p. 515-6.

preços administrados são o campo de exceção da formação dos preços concorrenciais. No caso extremo de formação integral do preço pelo Estado, os preços não são mais o resultado da escassez econômica ou de escolhas privadas, mas exclusivamente de decisões políticas, que devem estar fundadas no ordenamento jurídico e tendo por finalidade a preservação do interesse público, a fim de que guardem sua racionalidade prática.<sup>21</sup>

A abrangência material dos preços administrados é vasta, organizando os fatores do (i) trabalho (manifestamente pela definição do salário mínimo ou o controle sobre o preço de medicamentos, por exemplo); (ii) do capital (pela determinação da taxa básica de juros, controle do câmbio ou pela regulação da poupança); e (iii) os elementos essenciais à organização de condições materiais de produção (do que constitui um exemplo a energia elétrica ou o petróleo). Da mesma forma, os preços administrados tendem, geralmente, a incorporar uma dimensão temporal longa, na ampla base material sobre a qual incidem, dado que a atividade empresarial se protraí no tempo, como lembrado por ASQUINI.<sup>22</sup>

No Brasil, como nos EUA, na China ou na Europa, a história dos preços administrados também é institucionalmente rica. Costuma-se mencionar, para fins didáticos, o Convênio de Taubaté, de 1906, como a primeira atividade atinente à administração sistemática e moderna de preços no Brasil, por meio do qual os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais conduziram ambicioso plano para a garantia de preços mínimos ao seu principal produto, base da economia de exportação e do poder político interno das elites produtoras, que haviam superado os senhores de engenho do açúcar.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Gilberto BERCOVICI. Petrobras: Monopólio Estatal e Política Concorrencial. In: *Direito Econômico Aplicado: Estudos e Pareceres*. São Paulo: Contracorrente, 2016, p. 208.

<sup>22</sup> “(...) o fenômeno da produção se desenvolve necessariamente no tempo (...). (...) A extensão da duração da empresa é, além disso, inerente ao próprio objeto da empresa (Ex.: construção de uma estrada, fornecimento periódico de mercadorias). A empresa imediatista pode portando ser tomada em consideração pela economia somente como um fenômeno marginal.” Alberto ASQUINI. Perfis da Empresa, trad. Fábio Konder COMPARATO. In *Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro*, n. 104, 1996, p. 111.

<sup>23</sup> José Tadeu DE CHIARA. *Moeda e Ordem Jurídica*, op. cit., p. 122-3. Ao referir-se à atuação estatal sobre os preços, o autor chega a afirmar que as medidas relativas ao abastecimento de produtos e preços revestem-se do caráter de “ordem pública”. Cf. tb. Celso LAFER. O Convênio Internacional do Café. In: *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, n. 9, 1973, p. 48-55.

Com uma vasta abrangência sistêmica, a Lei Delegada nº 4/62, que dispôs sobre “a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo”, vindo a ser recepcionada pela Constituição de 1988, serviu como fundamento para inúmeros julgados, como (i) o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento no 268.857, 2ª Turma, de relatoria do Min. Marco Aurélio, julgado em 04.05.2001<sup>24</sup>, ou (ii) o Agravo de Regimento no Recurso Extraordinário no 392.047-2, 2ª Turma, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, julgado 03.05.2005<sup>25</sup>.

Nos termos de seu art. 1º, ficou a União autorizada “a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo”, podendo atuar “na fixação de preços e no controle do abastecimento, neste compreendidos a produção, transporte, armazenamento e comercialização” (art. 2º, II), sujeitando-se a multa aquele que “exigir, cobrar ou receber qualquer vantagem ou importância adicional a valores relativos a preços tabelados, congelados, fixados, administrados ou controlados pelo Poder Público” (art. 11, “m”).<sup>26</sup>

O Banco Central do Brasil – BACEN, no uso das competências atribuídas ao Conselho Monetário Nacional e à autarquia pela Lei 4595/64 (arts. 3º, 4º, 10 e 11), insere a categoria jurídica de “preços administrados” no cálculo que determina o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, definindo-os como “preços que são menos sensíveis às

---

<sup>24</sup> “Intervenção da União no Domínio Econômico – Lei Delegada no 4/62 - Recepção pela Carta de 1988 – Agravo Desprovido.”

<sup>25</sup> “Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Recurso que não demonstra o desacerto da decisão agravada, fundada em precedente do STF sobre a matéria dos autos. 3. Lei Delegada no. 04, de 26 de setembro de 1962, recepcionada pela Constituição Federal de 1988. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.”

<sup>26</sup> A Lei Delegada nº 4/62 inspirou diversos diplomas subsequentes, tendo sobrevivido à ampla maioria deles. A MP nº 153/90, revogada pela Lei nº 8.035/90, em seu art. 2º, II, comandava: “Art. 2º São crimes punidos com reclusão de um a quatro anos ou multa de 5.000 a 200.000 BTN: (...) III - exigir, cobrar ou receber qualquer vantagem ou importância adicional a valores correspondentes à cobrança de preços tabelados, congelados, administrados, fixados ou controlados pelo Poder Público, inclusive por meio da instituição ou aumentos adicionais de taxas ou quaisquer outras importâncias incidentes sobre operações de contratação, compra e venda ou financiamento.” A Lei nº 8.137/90, art. 6º, III, dispositivo revogado pela Lei nº 12.529/11, possuía redação que mimetizava a da MP nº 153/90: “Art. 6º Constitui crime da mesma natureza: (...) III - exigir, cobrar ou receber qualquer vantagem ou importância adicional de preço tabelado, congelado, administrado, fixado ou controlado pelo Poder Público, inclusive por meio da adoção ou de aumento de taxa ou outro percentual, incidente sobre qualquer contratação.”

condições de oferta e de demanda porque são estabelecidos por contrato ou por órgão público.”<sup>27</sup> São juridicamente disciplinados pela autoridade monetária do país como preços administrados os seguintes: (i) Produtos Derivados de Petróleo (Gasolina, Gás de botijão, Óleo Diesel); (ii) Energia Elétrica Residencial; (iii) Serviços Telefônicos (Telefone Fixo, Telefone Público); (iv) Plano de Saúde; (v) Produtos Farmacêuticos; (vi) Jogos Lotéricos; (vii) Ônibus Interestadual; (viii) Correios; (ix) Barco; (x) Gás Veicular. Em níveis estadual e municipal, a autoridade aponta: (a) Ônibus Urbano; (b) Metrô; (c) Ônibus Intermunicipal; (d) Trem; (e) Taxa de Água e Esgoto; (f) Multa; (g) Táxi; (h) Emplacamento e licença; (i) Gás Encanado; e (j) Pedágio.<sup>28</sup>

Como se percebe, a disciplina jurídica positiva incorporou a distinção básica entre “preços administrados”, “preços tabelados”, “preços congelados”, “preços fixados” ou “preços controlados pelo Poder Público”, opondo-os aos “preços livremente formados em mercado”. No ordenamento jurídico brasileiro, preços administrados são preços politicamente definidos, em razão de escolhas constitucionalmente fundamentadas.

#### **4 Preços administrados – disciplina jurídica (ii): Ordem Econômica e os instrumentos organizativos de Direito Econômico**

Em nossa Ordem Econômica, dados os comandos para perseguir o desenvolvimento (art. 3º, II), fundado na soberania nacional (arts. 1º, I, e 170, I), na proteção ao mercado interno (art. 219), e a partir dos poderes-deveres de normatização, fiscalização e planejamento atribuídos ao Estado (art. 174) na busca de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170, caput), Fábio Konder COMPARATO, no seu referencial estudo sobre o “Regime Constitucional do Controle de

---

<sup>27</sup> Cf., entre tantos, BANCO CENTRAL DO BRASIL. Preços Administrados (com informações até março de 2016). In: *Série Perguntas Mais Frequentes*, 2016. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2005-Pre%C3%A7os%20Administrados.pdf>. Acessado em 2 de dezembro de 2018.

<sup>28</sup> Idem.



Preços no Mercado”, afirmava “a competência estatal para o controle de preços no mercado”.<sup>29</sup>

Tratando da Constituição de 1946, na linha inaugurada pela Carta de 1934, de superação de um “constitucionalismo liberal” para a estruturação de parâmetros de legitimidade constitucional das políticas públicas, Themístocles Brandão CAVALCANTI afirmava que “seria ilógico admitir que a Constituição preceituasse a intervenção com o monopólio e não admitisse por exemplo o controle de preços.”<sup>30</sup> Seria teratológico determinar o mais e ignorar o menos, ainda mais em se tratando de atividade jurídica com grande complexidade.<sup>31</sup> SAN TIAGO DANTAS, buscando a compreensão da Constituição como instrumento dos Estados capitalistas contemporâneos para o cumprimento das funções para o desenvolvimento, traça observações nesse mesmo sentido, concretizando uma interpretação teleológica da Constituição, em forte crítica aos que não compreendiam a extensão e legitimidade constitucional da disciplina jurídica dos preços administrados:

Essa compreensão do texto constitucional levaria à conclusão de que o Estado nacional está desaparelhado juridicamente para exercer, no campo econômico, as funções de controle direto que dele são constantemente exigidas, e limitado a intervir pelos meios fiscais e penais, característicos das concepções teóricas, não das experiências históricas, do liberalismo. Ora, é dever da exegese constitucional examinar a letra da Constituição num espírito construtivo, procurando,

---

<sup>29</sup> Fábio Konder COMPARATO. Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado, op. cit., p. 19. A União Europeia também considera plenamente compatível a regulamentação de preços e as liberdades econômicas que tutela. Cf. Luís Cabral de MONCADA. *Direito Económico*, op.cit., p. 465-7 e ss.

<sup>30</sup> Themístocles Brandão CAVALCANTI. *Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956, p. 26-7.

<sup>31</sup> “A intervenção legislativa ou administrativa no domínio dos preços constitui um instrumento público de regulação do mercado. Ela pode ser feita diretamente, pela fixação ou determinação do processo de cálculo dos preços de bens ou serviços ou simplesmente pelo controle administrativo das suas variações. Pode, igualmente, ser feita por vias indiretas, que vão desde as leis de defesa da concorrência à tutela sobre as empresas públicas, passando por outras formas de intervenção com reflexos na fixação de preços.” António Carlos dos SANTOS, Maria Eduarda GONÇALVES e Maria Manuel Leitão MARQUES. *Direito Económico*, 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2014, p. 393. Prosseguem os autores: “Alguns sectores de atividade económica estão sujeitos a um controlo público mais apertado. Os motivos que justificam esse controlo ora se relacionam com a natureza do bem ou serviço, ora com a forma de mercado em que estes se inserem.”

sem falsear o pensamento do legislador constituinte, as compatibilidades mais do que as incompatibilidades do texto com as exigências da ordem social e com os deveres do Estado.<sup>32</sup>

Assim, como se percebe, a atividade estatal de administração de preços deve ser submetida ao projeto Constitucional, que lhe dá a coerência interpretativa e serve de baliza para a harmonização de interesses conflitantes, a partir da perspectiva da defesa do interesse público: “Ainda nestes atos, porém, é o interesse da coisa pública que preside à ação estatal.”<sup>33</sup> Por isso, é inviável analisar qualquer aspecto da administração de preços desvinculado do projeto normativo constitucional e dos instrumentos que lhe dão concretude, como as leis instituidoras das estatais, as leis de Ordem Pública Econômica ou as leis de planejamento e orçamento. Os preços juridicamente administrados, aqui como nos EUA, na China ou na Europa, devem ser sempre compreendidos em um *sistema* que lhes dá coerência.

Essa extensa topografia legal sobre os preços administrados, bem como sua sistemática confirmação pelo STF, demonstra que eles podem ser organizados a partir do exercício de qualquer das modalidades de atuação do Estado em relação à economia (atuação *SOBRE* A economia – como normatizador – ou atuação *NA* economia – como produtor direto): qualquer delas pode reverberar sobre algum preço, administrando-o sob diferentes ângulos.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Preço Uniforme do Açúcar para Todas as Usinas do País: Constitucionalidade do Contrôlo de Preços – Captura da Renda Produzida pela Desigual Distância do Mercado. In: *Problemas de Direito Positivo*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 67.

<sup>33</sup> Geraldo de Camargo VIDIGAL. *Fundamentos do Direito Financeiro*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 54.

<sup>34</sup> A tipologia consagrada no Direito Econômico brasileiro, iniciada por Washington Peluso e Geraldo Vidigal e sistematizada por Eros Grau, classifica a atuação do Estado em atuação *no* domínio econômico e *sobre* o domínio econômico, a primeira subdividindo-se em atuação por *absorção* e atuação por *participação* e a segunda subdividindo-se em atuação por *direção* e a atuação por *indução*. Cf. Eros Roberto GRAU. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica*, 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90-100; Eros Roberto GRAU. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 23-27. Comparato também ensaiou tal categorização: “Na execução de sua política econômica, o Estado pode agir unilateralmente, exercendo as prerrogativas do *imperium*, ou entrar em colaboração com os agentes privados da economia, numa posição de relativa igualdade. Atuando de forma imperativa sobre as estruturas econômicas, o Estado poderá agir diretamente, ou por intermédio de entidades públicas descentralizadas. No primeiro caso, a ação estatal

A determinação de normas de observância cogente (atuação do Estado *SOBRE A Economia por Direção*) terá impacto sobre os preços<sup>35</sup>, bem como a concessão de incentivos fiscais ou fomentos (atuação do Estado *SOBRE A Economia por Indução*) ou a atuação de empresas estatais operando em concorrência com empresas privadas (atuação do Estado *NA Economia por Participação*<sup>36</sup>).

## 5 Preços administrados – experiência jurídica: abrangência material e competência formal

Nas décadas de 1940 e 1950, os preços administrados foram objeto de intensa produção normativa, que definiram, como nos EUA e outros Estados nacionais, preços mínimos e máximos para diversos setores, criando específicas competências estatais para sua estipulação e execução.<sup>37</sup>

---

traduzir-se-á por um conjunto de normas impositivas, disciplinando a emissão, o valor e a circulação do papel-moeda nacional; o crédito, o sistema bancário e as sociedades de financiamento; as atividades das companhias de seguro e a capitalização; as condições de exploração das riquezas minerais e energéticas; o preço dos produtos básicos na fase de produção e de consumo etc. (...) Além desta ação unilateral e imperativa, o Estado atua sobre as estruturas econômicas, quando colabora diretamente com os agentes privados, instituindo um regime de *economia mista*.” Fábio Konder COMPARATO. O Indispensável Direito Econômico. In: *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 467.

<sup>35</sup> Um exemplo de controle cogente de preços relativos pode ser encontrado na disciplina da Oferta Pública de Ações (OPA) por aquisição de controle societário, tal como prevista no art. 254-A da Lei das Sociedades Anônimas, que obriga o adquirente a fazer oferta pública de aquisição das ações com direito a voto de propriedade dos demais acionistas da companhia, garantindo-lhes o preço no mínimo igual a 80% (oitenta por cento) do valor pago por ação com direito a voto, integrante do bloco de controle.

<sup>36</sup> A compressão dos *spreads* bancários possibilitada pela atuação dos bancos públicos na crise de 2008 é um caso exemplar: “(...) o setor bancário público nacional atuou, durante a crise, mais do que simplesmente como um banco comercial visando lucros, mas, sobretudo como um órgão auxiliar da execução da política de crédito do Governo Federal prevista na lei 4595 de 31/12/1964. Seu compromisso foi garantir a liquidez da economia via expansão do crédito assim como a redução do *spread* bancário.” Elena SOIHET e César CABRAL. Crise de 2008 e o Papel determinante dos bancos públicos na recuperação da economia brasileira. In: *V Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira*, 2012, p. 12.

<sup>37</sup> “A regulamentação do consumo interno verificou-se, entre nós, em várias oportunidades: primeiro, durante a guerra européia, com a criação do comissariado da alimentação pública, pelos diversos decretos e autorizações legislativas, então baixados para atender a uma situação difícil, provocada pela subversão do comércio internacional; segundo em 1934, para socorrer à

O Decreto-Lei nº 2.300/40 criou o Instituto Nacional do Sal, e determinou, em seu art. 3º., que “incumbe ao Instituto: a) assegurar o equilíbrio da produção de sal com o seu consumo”. O Decreto-Lei nº 9.879/46 “estabelece preços mínimos para financiamento ou aquisição dos cereais e gêneros de primeira necessidade de produção nacional” e, nos termos do art 1º., autorizou o Banco do Brasil a “assegurar pela sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, preços mínimos aos cereais e outros gêneros de primeira necessidade de produção nacional da safra de 1946-47”. O Decreto-Lei nº 9.826/46 dispôs “sobre as características, preços e distribuição do carvão mineral produzido no país”, estipulando no art. 3º. que “o preço do carvão nacional é fixado, como medida de emergência, pela tabela que figura no anexo nº 2”. A Lei nº 86/47 estabelece “medidas para a assistência econômica da borracha natural brasileira, estabelecido por meio de seu art. 2º., “até 31 de dezembro de 1950, o preço de Cr\$18,00 (dezoito cruzeiros) a ser pago pelo Banco de Crédito da Borracha S.A., por quilograma de borracha, posta nos armazéns do vendedor, em Belém do Pará (...)” A Lei nº 1.506/51 estabeleceu “preços mínimos para o financiamento ou aquisição de cereais e outros gêneros de produção nacional”. A Lei 1.522/51 criou a “Comissão Federal de Abastecimento e Preços – COFAP”, que veio a ser objeto de diversas decisões judiciais do STF.

O STF foi chamado inúmeras vezes para se pronunciar sobre a legalidade da administração de preços, como no Recurso Extraordinário Criminal n. 18.170-DF, de relatoria do Ministro Edgard Costa, julgado em 06/04/1951, em que se “debate (...) a extensão dos poderes da Comissão competente no organizar o tabelamento dos preços de gêneros ou mercadorias (...)”, decidindo-se pela competência e qualificando-lhe os fins: “Indubitável que tem, ante os termos precisos e claros dêsse art. 5º [do Decreto-Lei de 1946]; mas essa atribuição lhe é dada ‘a fim de evitar lucros excessivos’, como também está expresso inicialmente nesse dispositivo; com essa restrição se mostra que a intenção que o ditou foi a de opôr barreiras às especulações ilícitas, aos monopólios, aos açambarcamentos, outras tantas formas lesivas da economia popular.”

Esse entendimento geral foi mantido no Recurso Extraordinário nº 14.485, também de relatoria do Ministro Edgard Costa, julgado em

---

população da Capital, vítima da especulação e do encarecimento despropositado da vida; terceiro, em 1940, com a repressão à especulação provocada pela guerra.” Themístocles Brandão CAVALCANTI. *Princípios Gerais de Direito Público*, 3ª ed., Rio de Janeiro: Borsoi, 1966, p. 238-9.

06/08/1952, em que se discutiu a legalidade do tabelamento do preço do cinema:

São numerosas as decisões deste Tribunal sobre a legalidade de tabelamento de preços, tabelamento fixado pelo órgão competente – a Comissão Central de Preços – sobre mercadorias e serviços (...). Essa legalidade está em ser autorizada pela Constituição a intervenção de Governo na ordem econômica, tendo por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais nela assegurados (...), e que manda suprimir toda e qualquer forma de abuso do poder econômico. Uma das formas mais claras da instrução no domínio econômico é justamente a fixação de preços, visando os altos propósitos da defesa social no campo da economia.<sup>38</sup>

No campo da administração de preços de mensalidades escolares, em 1958 o STF reconheceu a competência do Estado, mas atribuiu o seu exercício ao Ministério específico, e não à COFAP: “Cabe ao Ministério da Educação, e não à COFAP, o controle de contribuições devidas pelos alunos aos estabelecimentos de ensino.”<sup>39</sup>

A Lei nº 4.071/62 tratou do “pagamento a lavradores de cana, que forneçam a usinas de açúcar ou destilarias”, estipulando em seu art. 2º. que o “Instituto do Açúcar e do Alcool fixará, em caráter definitivo, nas Resoluções que aprovarem os planos anuais de defesa da safra de açúcar e álcool, as tabelas de preço para a tonelada de cana que vigorarão em cada Estado produtor, tendo em vista o preço oficial do açúcar cristal tipo ‘Standard’ na condição P.V.U. (pôsto vagão ou veículo na usina), o rendimento industrial médio de cada Estado e as categorias das respectivas usinas e destilarias, sendo irreduzíveis em relação às safras anteriores as bases de pagamento expressas em número de quilos de açúcar por tonelada de cana.”

Com uma preocupação mais abrangente, inclusive destinando-se a impedir locautes e estratégias de bloqueio de fornecimentos por parte de

---

<sup>38</sup> No mesmo sentido foi julgado o Recurso Extraordinário nº 29.429-DF, de relatoria do Ministro Ribeiro da Costa, de 12/12/1955. Trecho do voto do Ministro relator: “A lei vigente (art.º, alínea f da Lei nº 1.522, de 26-12-1951) autoriza o Poder Executivo a intervir no domínio econômico para tabelar os preços máximos e estabelecer condições de venda de mercadorias ou serviços, a fim de impedir lucros excessivos, inclusive diversões públicas populares.”

<sup>39</sup> Supremo Tribunal Federal. RE MS nº 5498, Rel. Min. Luis Gallotti, j. em 26/11/1958.



empresários, a mencionada Lei Delegada nº 4/62 visou a instrumentalizar “a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo”, fixando no art. 1º. que “a União, na forma do art. 146 da Constituição, fica autorizada, a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo, nos limites fixados nesta lei” e, no art. 2º., que “a intervenção consistirá: II – na fixação de preços e no controle do abastecimento, neste compreendidos a produção, transporte, armazenamento e comercialização.”

Durante as décadas de 1960 e 1970, a administração de preços típica de uma economia capitalista prosseguiu constante na ordem jurídica e na política econômica nacional, e para tanto, inclusive, foi criado um Comitê Interministerial de Preços – CIP pelo Decreto nº 63.196, de 29 de Agosto de 1968.<sup>40</sup>

Essa intensa produção normativa sobre preços, de caráter setorial e geral, foi objeto de inúmeros julgamentos do STF, por figuras verdadeiramente notáveis como Victor Nunes Leal, indicado ao tribunal por Juscelino Kubitschek, e Evandro Lins e Silva, indicado por João Goulart. A legalidade da prática de políticas públicas de preços foi objeto do Recurso Extraordinário nº 52.010-SP; sob a relatoria do Ministro Victor Nunes Leal, em 31.05.1965 o STF afastou a ilegalidade da política de administração de preços públicos, alegada por sociedade empresária que afirmava ter sido prejudicada por tabelamento de preços de leite em São Paulo. Uma economia capitalista, como apontado pelo STF, tem o risco como regra, e entre esses riscos estão a manobra e o direcionamento da políticas públicas, a partir de escolhas coletivas ou necessidades pragmáticas:

O prejuízo indireto, que resulte de uma política legislativa ou administrativa, não é indenizável pelo Estado, porque isso importaria paralisar, praticamente, a iniciativa estatal. Qualquer inovação importante do Estado, no plano da economia ou das finanças, como, p. ex., a alteração da política cambial, ou a redução do financiamento público, ou a quebra do padrão monetário, pode acarretar prejuízo para tais ou quais empresas, mas tudo isso de passa dentro da margem natural do risco da atividade empresarial. (...) Entre várias soluções admissíveis, ainda que de vantagens públicas controvertidas, o

---

<sup>40</sup> “Art. 1º. Fica instituído o Conselho Interministerial de Preços (CIP) com a atribuição de fixar e fazer executar as medidas destinadas a implementação da sistemática reguladora de preços prevista neste Decreto observada a orientação geral da política econômica do Governo Federal.”

Estado é livre de fazer a sua escolha, sem responder pelos prejuízos resultantes.

Em 1964, a administração dos preços monetários pelo Estado foi assumida pelo BACEN, que substituiu a Superintendência da Moeda e Crédito – SUMOC na condução da política monetária. No entanto, em 22.10.1968, também sob a relatoria do Ministro Victor Nunes Leal, o STF apreciou o Recurso em Mandado de Segurança nº 63.219, interposto contra decisão que havia declarado inconstitucional ato da SUMOC determinando a realização do transporte de cargas para os EUA por empresas pertencentes à Conferência de Fretes Brasil - EUA - Canadá, disciplinando, assim, preços internacionais relevantes para a economia brasileira. Nessa ocasião, decidiu o tribunal que a SUMOC era (i) a responsável pela política cambial brasileira e (ii) que a disciplina do frete impactaria “diretamente o preço do café no mercado internacional”, “matéria regulada por acordos internacionais de que participa o Brasil”.

A estrutura federativa também estabelecia competências para que os Estados realizassem administração de preços, nos mesmos moldes em que os Estados federados nos EUA manejam políticas para específicos produtos (como a Califórnia para o vinho, por exemplo). No Recurso em Mandado de Segurança nº. 14.972-RS, de relatoria do Ministro Themístocles Brandão Cavalcanti, julgado pelo STF em 18.06.1968, no qual se discutiu a constitucionalidade de Portaria do Governo estadual do Rio Grande do Sul que fixou o preço da uva destinada à industrialização, o Tribunal foi expresso: “Quanto à legitimidade da fixação dos preços pelo Estado não há como negá-la (...). Não é possível enquadrar toda a estrutura federativa em textos rígidos que impeçam aos Estados exercer as atividades próprias do Govêrno, na esfera econômica, no que se refere, a produção do Estado.”

O STF também passou a lidar com a categoria jurídica de preço como um típico *conceito jurídico indeterminado*, *norma econômica em branco* ou objeto da *capacidade normativa de conjuntura*, aos quais cabia dar conteúdos concretos e específicos, como no Recurso em Mandado de Segurança nº 18.931, de relatoria do Ministro Evandro Lins e Silva, julgado em 12.06.1968, no qual se discutiu a diferença entre preço e valor externo da mercadoria para atribuir a competência da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil – CACEX para fins de fixação do valor externo, controlando o comércio exterior:

A lei distingue entre preço e valor externo: o preço que consta na fatura está sujeito à instabilidade da oferta e da procura, sofre oscilações, segundo as peculiaridades de cada comprador, pode estar sujeito a desconto, abatimentos e reduções de outra espécie. Já o “valor externo” da mercadoria (...) é o preço ao tempo da exportação, (...) é a cotação do produto no mercado exportador. (...) Realizando o controle do comércio exterior, a CACEX é a repartição brasileira a quem compete colher dados e fornecer às demais autoridades o ‘valor externo’ das mercadorias importadas. Pouco importa que o preço da fatura seja outro.” A competência da CACEX é fiscalizar o valor externo, não o preço, para controlar o comércio exterior. Por isso, não há ilegalidade na sua conduta.<sup>41</sup>

Durante as décadas de 1980 e 1990, houve um duplo padrão da normatização sobre os preços administrados: mantiveram-se preocupações setoriais com preços e subvenções, mas também buscou-se administrar, por meio de diversas e sucessivas expedições normativas, o preço do equivalente universal de uma dada economia: o da própria moeda.

No âmbito setorial, por exemplo, a Lei nº 7.298/84 autorizou o Poder Executivo a criar o Conselho Nacional de Vitivinicultura – CONAVIN, dispondo sobre o Plano Nacional da Vitivinicultura, o seguro e o preço mínimo da uva, comandando em seu art. 1º, § 2º, que “[d]entre suas competências, o CONAVIN cuidará especialmente de: (...). e) fixar, para a safra seguinte, o preço mínimo da uva durante os meses de agosto a dezembro de cada ano, reajustável, em fevereiro, de acordo com os coeficientes estabelecidos pelas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN.” Seguindo o mesmo padrão, o Decreto nº 599/92 determinou em seu art. 7º. que à “Secretaria Nacional de Política Agrícola compete: I – consolidar as propostas de Política Agrícola, do Plano de Diretrizes Agrícolas, dos Planos de Safra, da Política de Preços Mínimos de Produtos Agropecuários e da programação de execução do segmento de abastecimento alimentar (...).”

A Lei nº 9.479/97 “dispõe sobre a concessão de subvenção econômica a produtores de borracha natural”, estabelecendo-se no art. 1º. que “Fica o Poder Executivo autorizado a conceder subvenção econômica aos

---

<sup>41</sup> Sobre a competência da CACEX, cf. tb: STF. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 15.674, Rel. Min. Evandro Lins e Silva, j. em 15/03/1966.

produtores nacionais de borracha natural, com o objetivo de incentivar a comercialização da produção nacional. § 1º. A subvenção corresponderá à diferença entre os preços de referência das borrachas nacionais e os dos produtos congêneres no mercado internacional, acrescidos das despesas de nacionalização.” A Lei nº 9.445/97 “Concede subvenção econômica ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras nacionais”, estipulando seu art. 1º. que “Fica o Poder Executivo autorizado a conceder subvenção econômica ao preço do óleo diesel adquirido para o abastecimento de embarcações pesqueiras – nacionais, limitada ao valor da diferença entre os valores pagos por embarcações pesqueiras nacionais e estrangeiras.”

Os preços administrados diretamente pelas estatais também foram objeto de diversas normativas, como o Decreto nº 137/1991, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais que, no art. 3º., determinou competir “ao Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE), instituído por decreto publicado em 4 de fevereiro de 1991: (...) II – aprovar propostas das empresas estatais referentes a: a) preços e tarifas públicas.” O Decreto nº 1.792/96 dispôs nos arts. 19 e 32: “À Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais compete: (...) IV – propor ao Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais parâmetros relativos a: a) política de preços e tarifas de bens e serviços ofertados pelas empresas estatais. (...) Art. 32. Ao Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais compete: (...) III – aprovar os parâmetros para a política de preços e tarifas das empresas estatais que atuem em mercados monopolistas ou oligopolizados, em consonância com os objetivos macroeconômicos, definidos pelo Ministério da Fazenda.” A Medida Provisória nº 1.626 - 50/98, em suas várias reedições, organizou e disciplinou os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo, dispondo no art. 30 que “Ao Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais compete compatibilizar a atuação das empresas estatais com os objetivos e a execução da política econômica mediante: (...) III – aprovação dos parâmetros para a política de preços e tarifas das empresas estatais que atuem em mercados monopolistas ou oligopolizados, em consonância com os objetivos macroeconômicos definidos pelo Ministério da Fazenda.”

A administração do preço da própria moeda foi objeto de extensa normatização, como o Decreto-Lei nº 2.284/86 (“Plano Cruzado”), que “[m]antém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-

desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação” e, segundo o qual, pelos termos do art. 35, “[f]icam congelados todos os preços nos níveis do dia 27 de fevereiro de 1986.” O Decreto-Lei nº 2.335/87 (“Plano Bresser”) “[d]ispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços (URP), e dá outras providências”, impondo, no art. 1º, que “[f]icam congelados, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, todos os preços, inclusive os referentes a mercadorias, prestações de serviços e tarifas, nos níveis dos preços já autorizados ou dos preços à vista efetivamente praticados no dia 12 de junho de 1987”, medida que seria flexibilizada, nos termos do art. 2º: “[a]pós o congelamento de que trata o artigo anterior, seguir-se-á a fase de flexibilização de preços sob rigorosa observância das regras estabelecidas neste decreto-lei.”

O Decreto nº 96.911/88 reorganizou a estrutura do Ministério da Fazenda, a fim de levar a cabo a administração dos preços monetários: “Art. 1º O Ministério da Fazenda, criado pelo Alvará, de 28 de junho de 1808, sob a denominação de Erário Régio, e transformado em Ministério da Fazenda pela Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, tem em sua área de competência: (...) VII - participação na política de preços. (...) Art. 17. À Secretaria Especial de Abastecimento e Preços compete assessorar o Ministro de Estado na formulação e supervisão da política nacional de abastecimento e preços e coordenar sua execução.” A Lei nº 7.730/89 (“Plano Verão”) “[i]nstitui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências” e determina em seu art. 8º. que “[f]icam congelados, por prazo indeterminado, todos os preços, inclusive os referentes a mercadorias, prestação de serviços e tarifas, nos níveis dos preços já autorizados pelos órgãos oficiais competentes ou dos preços efetivamente praticados no dia 14 de janeiro de 1989.”

A Lei nº 8.030/90 (“Plano Collor I”) “[i]nstitui nova sistemática para reajuste de preços e salários em geral”, vedando, no art. 1º, “por tempo indeterminado, a partir da data de publicação da Medida Provisória nº 154, de 15 de março de 1990, quaisquer reajustes de preços de mercadorias e serviços em geral, sem a prévia autorização em portaria do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento.” A Lei nº 8.178/91 (“Plano Collor II”) “estabelece Regras sobre Preços e Salários”, comandando que “[o]s preços de bens e serviços efetivamente praticados em 30 de janeiro de 1991 somente poderão ser majorados mediante prévia e expressa autorização do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.” Seu art. 2º. detalha o



âmbito de incidência: “Art. 2º. O disposto no art. 1º desta lei aplica-se, também, aos contratos cujo objeto seja: I – a venda de bens para entrega futura; II – a prestação de serviços contínuos ou futuros; e III – a realização de obras.”

Esses vários planos econômicos sucessivos trouxeram a maturidade cultural e institucional que culminou na parte sã do Plano Real (que, instrumentalizado pelas Leis 8.880/94 e 9069/95, modulou o tratamento da inflação brasileira a partir de seu caráter inercial<sup>42</sup>), e conviveram com uma ampla mobilização da administração de preços setoriais – padrão que se repetiu no cerne da própria implementação do Plano Real, com a administração dos preços do gás de cozinha, do crédito dos Bancos Públicos Federais, inclusive para o financiamento ao Programa de Desestatização.

O Plano Real, em nível global, em sua primeira fase, é a conjugação da administração de relevantes preços macroeconômicos: os juros, o câmbio e as barreiras alfandegárias, por um lado, e a manutenção do congelamento salarial no momento da transição da URV para o Real.<sup>43</sup> As tarifas alfandegárias foram drasticamente reduzidas, o câmbio foi artificialmente supervalorizado (sobrepondo-se em alguns momentos ao dólar, na proporção de dois para um) e os juros drasticamente aumentados (tornando-

---

<sup>42</sup> Para uma descrição das fases de implementação do Plano Real, cf., entre outros, Luiz FILGUEIRAS. *História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006; André de Melo MODENESI. *Regimes Monetários: teoria e experiência do Real*. Barueri: Manole, 2005; Júlio Gomes de ALMEIDA; Luiz Gonzaga BELLUZZO. *Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 361-404.

<sup>43</sup> A ideia de “âncora cambial”, definição de uma taxa fixa (ou uma estreita banda de oscilação) da cotação da moeda brasileira, implementada ao longo da execução do Plano, estava presente no trabalho de Pérsio ARIDA e André LARA-REZENDE. “The monetary reform will fail if (...) not anchored in such a way as to preserve its real value over time. One anchor is a rule limiting drastically the quantity of NC [Novos Cruzeiros, à época], supplied to the economic system. (...) Another anchor is the exchange rate. Government would lift capital controls and stands ready to buy or sell dollars at the given exchange rate. (...). The anchor to the NC would be given by a legal ceiling on a new monetary aggregate defined by the sum of the stock of high powered money and deposits [em alusão ao regime de depósitos em moeda estrangeira estabelecido pela revogada Resolução nº 432/77 do Banco Central do Brasil].” Pérsio ARIDA e André LARA-REZENDE. *Inertial Inflation and Monetary Reform in Brazil*. Texto para Discussão nº 85 (Departamento de Economia da PUC/RJ), 1985, p. 19-20.

se rotineiramente o primeiro ou segundo mais alto do mundo), administrando-se tais preços públicos em conjunto com diversos outros.<sup>44</sup>

Houve, durante as décadas de 1980 e 1990, diversos julgamentos do STF (como o Agravo Regimental nº 89.885-9, de relatoria do Ministro Oscar Corrêa, julgado em 19.11.1982) que afirmavam a necessidade de coordenação sistêmica na política de preços administrados. A referida decisão preservou acórdão em Recurso Extraordinário de Cooperativa de Produtores de Açúcar contra decisão que a condenou por não respeitar os preços fixados pelo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) – a cooperativa postulava não ser necessário ato regulamentar da SUNAB ou do IAA para prover eficácia a Resolução do Senado, tendo decidido o STF que seria sim preciso haver Portaria dos órgãos controladores, sob “risco de infringir as normas que regem a matéria.”

Continuou na década de 1980 a série de julgamentos que organizavam a competência do sistema de administração de preços e sua extensão material, a exemplo do Recurso em Habeas Corpus nº. 63.122-3-SP, de relatoria do Ministro Sydney Sanches, julgado em 8/6/1985, que trata de condenação por venda de pães franceses com peso inferior a 50 gramas e reconhece da legalidade do tabelamento de preços no direito brasileiro; ou do Recurso Extraordinário nº. 99.309-6-RJ, de relatoria do Min. Néri da Silveira, julgado em 27/10/1987, reconhecendo a competência da extinta Superintendência Nacional do Abastecimento – SUNAB para disciplina dos preços no Brasil: “O acórdão, ao manter a sentença concessiva de segurança às impetrantes, não infratoras, não negou a competência da SUNAB para intervir no domínio econômico e fixar preços de mercadorias, disciplinando o sistema de controle nesse âmbito da economia.”

---

<sup>44</sup> André de Melo MODENESI e Rui Lyrio MODENESI. Quinze anos de rigidez monetária no Brasil pós-Plano Real: uma agenda de pesquisa. In: *Revista de Economia Política*, vol. 32, n. 3, 2012, p. 390. Após o fim da âncora cambial, com o colapso das reservas internacionais que possibilitavam ao Governo Federal a manutenção da quase paridade entre real e dólar, foi adotado o “regime de metas de inflação” em sua substituição, o qual vigora até hoje. Nele, uma determinada política de preços globais (a meta para a variação dos preços aos consumidores) é tida como a variável fundamental a subordinar toda a política monetária do Estado brasileiro. Destaca-se que “[d]iante da expectativa de elevação da taxa de inflação – tendo em vista a intensidade da desvalorização do real –, o Copom optou por fixar a meta para a taxa Selic em 45% a.a., mostrando explicitamente que a meta de inflação passara a ser a nova âncora nominal da economia brasileira.” André de Melo MODENESI. *Regimes Monetários: teoria e experiência do real*, op. cit., p. 360. A respeito do fim da âncora cambial e o estabelecimento do regime de metas de inflação, cf. Luiz FILGUEIRAS. *A História do Plano Real*, p. 185 e ss.

O STF também operou, nessas décadas, a harmonização da administração de preços a partir de sua tradução em princípios constitucionais consagrados pela Constituição de 1988, como relatado pelo Ministro Moreira Alves, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 319-A/DF, julgada em 03.03.1993: “(...) 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”. O voto propugna a administração dos preços a partir da conjugação dos diversos valores constitucionais:

Ora, sendo a justiça social a justiça distributiva – e por isso mesmo é que se chega à finalidade da ordem econômica (assegurar a todos existência digna) por meio dos ditames dela –, e havendo possibilidade de incompatibilidade entre alguns dos princípios constantes dos incisos desse artigo 170, se tomados em sentido absoluto, mister se faz, evidentemente, que se lhes dê sentido relativo para que se possibilite a sua conciliação a fim de que, em conformidade com os ditames da justiça distributiva, se assegure a todos – e, portanto, aos elementos de produção e distribuição de bens e serviços e aos elementos de consumo deles – existência digna. Embora a atual Constituição tenha, em face da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1/69, dado maior ênfase à livre iniciativa, uma vez que, ao invés de considerá-la como estas (arts. 157, I, e 160, I, respectivamente) um dos princípios gerais da ordem econômica, passou a tê-la como um dos dois fundamentos dessa mesma ordem, e colocou expressamente entre aqueles princípios o da livre concorrência que a ela está estreitamente ligado, não é menos certo que tenha dado maior ênfase às suas limitações em favor da justiça social, tanto assim que, no artigo 1, ao declarar que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, coloca entre os fundamentos deste, no inciso IV, não a livre iniciativa da economia liberal clássica, mas os valores sociais da livre iniciativa; ademais, entre os novos princípios que estabelece para serem observados pela ordem econômica, coloca o da defesa do consumidor (...) e o da redução das desigualdades sociais. Para se alcançar o equilíbrio da relatividade desses princípios – que, se tomamos em sentido absoluto, como já salientei, são inconciliáveis – e, portanto, para se anteder aos ditames da justiça social que pressupõe esse equilíbrio, é mister que se admita que a intervenção indireta do Estado na ordem econômica não se faça apenas a posteriori, com o estabelecimento de sanções às transgressões já ocorridas, mas também a priori, até porque a eficácia da defesa do consumidor ficará sensivelmente reduzida pela

intervenção somente a posteriori, que, às mais das vezes, impossibilita ou dificulta a recomposição do dano sofrido.

Esse fio condutor na administração dos preços públicos brasileiros, com um olhar para os preços globais da economia e também para definições setoriais, seguiu-se também durante as décadas de 2000 e 2010.

A Lei nº 10.180/01 “organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal”.<sup>45</sup> A Lei nº 10.453/02 organiza subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo – GLP.<sup>46</sup> O Decreto nº 4.937/03 regulamenta o art. 4º. da Lei no 10.742, de 6 de outubro de 2003, para estabelecer os critérios de composição de fatores para o ajuste de preços de medicamentos.<sup>47</sup> A Lei nº 11.326/06 estabelece as diretrizes

---

<sup>45</sup> Dispondo no art. 7º.: “Compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:(...). VIII – estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.”

<sup>46</sup> Dispondo nos arts. 1º., 2º. e 3º.: “Art. 1º. Parcela dos recursos financeiros oriundos da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico de que trata o art. 177, § 4º., da Constituição, será destinada à concessão de subvenções aos preços ou ao transporte do álcool combustível e de subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP. Art. 2º. As subvenções aos preços ou ao transporte do álcool combustível de produção nacional serão concedidas diretamente, ou por meio de convênios com os Estados, aos produtores ou a suas entidades representativas, inclusive cooperativas centralizadoras de vendas, ou ainda aos produtores da matéria-prima, por meio de medidas de política econômica de apoio à produção e à comercialização do produto. Art. 3º. As medidas de política econômica referidas no art. 2º visam a assegurar a estabilidade do setor produtivo, reduzir a volatilidade de preço e contribuir para a estabilidade da oferta do produto e serão criadas por ato do Poder Executivo, a seu exclusivo critério”.

<sup>47</sup> “Art. 2º. O ajuste de preços de medicamentos será baseado em um modelo de teto de preços calculado com base em um índice, um fator de produtividade, uma parcela de fator de ajuste de preços relativos intra-setor e uma parcela de fator de ajuste de preços relativos entre setores.” A Lei nº 10.742/03 “[d]efine normas de regulação para o setor farmacêutico, cria a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED e altera a Lei no 6.360, de 23 de setembro de 1976”, dispondo nos arts. 1º. e 4º.: “Art. 1º. Esta Lei estabelece normas de regulação do setor farmacêutico, com a finalidade de promover a assistência farmacêutica à população, por meio de mecanismos que estimulem a oferta de medicamentos e a competitividade do setor. (...) Art. 4º. As empresas produtoras de medicamentos deverão observar, para o ajuste e determinação de seus preços, as regras definidas nesta Lei, a partir de sua publicação, ficando vedado qualquer ajuste em desacordo com esta Lei. § 1º. O ajuste de preços de medicamentos será baseado em modelo de teto de preços calculado com base em um índice, em um fator de produtividade e em um fator de ajuste de preços relativos intra-setor e entre setores.”

para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e o Decreto nº 5.996/06 dispõe sobre “a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar – PGPAF”<sup>48</sup>. O Decreto nº 7.358/10 institui o “Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário – SCJS e cria sua Comissão Gestora Nacional”.<sup>49</sup> A Lei nº 12.382/11 dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011 e “a sua política de valorização de longo prazo”.

Além disso, durante as décadas de 2000 e 2010, a chamada “delegação de competência” para a “capacidade normativa de conjuntura” na administração de preços foi avaliada e sufragada pelo STF diversas vezes. No Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº. 23.543-1-DF, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, julgado em 27.06.2000, foi confirmada a legalidade da fixação do preço da cana-de-açúcar pelo Ministério da Fazenda:

Ficou, portanto, a cargo do Ministério da Fazenda, responsável pela execução da política econômica do Governo, tão-somente decidir acerca dos critérios de oportunidade e de extensão das alterações autorizadas pela lei, para o regime de preço da cana-de-açúcar,

---

<sup>48</sup> Apontando em seus arts. 1º. e 2º.: “Art. 1º. Fica instituído o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar - PGPAF nas operações contratadas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. Art. 2º. O PGPAF tem por objetivo assegurar a remuneração dos custos de produção aos agricultores familiares financiados pelo PRONAF por ocasião da amortização ou da liquidação de suas operações de crédito junto aos agentes financeiros. § 1º. A garantia consiste na concessão de bônus de desconto representativo do diferencial entre os preços de garantia definidos anualmente e os preços de comercialização praticados no período que antecede a amortização ou liquidação do financiamento. § 2º. O preço de garantia de que trata o art. 3º, § 3º, inciso II, alínea 'd', será definido com base no custo de produção variável de cada produto, apurado conforme metodologia definida pelo Comitê Gestor do PGPAF, acrescido ou decrescido de uma variação de até dez por cento, não podendo ser inferior ao preço mínimo do referido produto, definido anualmente pelo Governo Federal.”

<sup>49</sup> “Fica instituído, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário - SCJS, para coordenar as ações do Governo Federal voltadas ao reconhecimento de práticas de comércio justo e solidário e à sua promoção.” Seus arts. 2º. e 3º. dispõem: “Art. 2º. Para os efeitos deste Decreto, entende-se por: (...) V – preço justo: é a definição de valor do produto ou serviço, construída a partir do diálogo, da transparência e da efetiva participação de todos os agentes envolvidos na sua composição que resulte em distribuição equânime do ganho na cadeia produtiva.” “Art. 3. O SCJS tem por finalidade fortalecer e promover o comércio justo e solidário no Brasil, o que compreende alcançar os seguintes objetivos: (...) II – favorecer a prática do preço justo para quem produz, comercializa e consome.”



alterações essas que o legislador, cuja produção normativa não possui a agilidade reclamada por providências da espécie, declinou de por em prática, ele próprio, delas incumbindo o Ministro da Fazenda, com o que, aliás, não inovou, já que os preços da cana-de-açúcar sempre foram fixados pela referida autoridade (...).

Em outro acórdão do STF de 12.09.2000, no Agravo em Recurso Extraordinário nº. 226.836-2-MS, da relatoria do Ministro Nelson Jobim, a competência da SUNAB, extinta em 1997, foi julgada e confirmada.

Ainda nos anos 2000 foi também discutida pelo tribunal a manutenção de padrões de administração de preços privados a partir de critérios de interesse público, como no exemplo da meia-entrada em cinema para estudantes (discutida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.950-SP<sup>50</sup>) ou para doadores de sangue (objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3512-ES<sup>51</sup>).

## Conclusão

A disciplina e a experiência jurídicas dos preços administrados no Brasil, como nos relevantes Estados capitalistas contemporâneos, é um instrumento de rotina enraizado para os fins do desenvolvimento da economia. Essa constatação autoriza a afirmativa de que o discurso dos países centrais e seus núcleos de propagação – recebidos avidamente por nossas elites jurídicas e econômicas – é mera mercadoria de exportação,

---

<sup>50</sup> Cujo relator foi o Ministro Eros Grau, julgada em 03.11.2005 (discute a constitucionalidade da lei paulista de meia-entrada a estudantes): “No caso, 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 (...). Ora, na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. A superação da oposição entre os desígnios de lucro e de acumulação de riqueza da empresa e o direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, como meio complementar a formação dos estudantes, não apresenta maiores dificuldades.”

<sup>51</sup> Também de relatoria do Ministro Eros Grau, julgada em 15.02.2006 (trata da lei capixaba de meia-entrada a doadores de sangue): “Ora, o §4º do artigo 199 da Constituição do Brasil estabelece que a lei disporá sobre condições e requisitos que facilitem a coleta de sangue. Veda todo tipo de comercialização, mas admite o estímulo à coleta de sangue. (...) Assim, o que o Estado do Espírito Santo faz através da lei atacada é estimular as doações de sangue, atuando sobre o chamado domínio econômico por indução.”

técnica de dominação, e não a realidade de seus ordenamentos jurídicos e aparatos institucionais. Os ensinamentos teóricos e o exemplo de vida do Mestre Washington Peluso Albino de Souza são um antídoto, ainda hoje, contra o colonialismo mental e um incentivo a pensar a Ordem Econômica brasileira a partir de *nossos* problemas, elaborando as *nossas* soluções, criando o *nosso* Direito Econômico.

## Referências bibliográficas

AIDLIN, Joseph. The Constitutionality of the 1942 Price Control Act. In: *California Law Review*, vol. 30, n. 6, 1942.

ALMEIDA, Júlio Gomes de; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

ALVES, Alaôr Caffé. *Estado e Ideologia: aparência e realidade*, São Paulo: Brasiliense, 1987.

ARIDA, Pérsio e LARA-RESENDE, André. *Inertial Inflation and Monetary Reform in Brazil*. Texto para Discussão nº 85, Departamento de Economia da PUC/RJ, 1985.

ARNOLD, Robert; BROUGH, Christopher; WARD, Artemus. *Historical Dictionary of the U.S. Supreme Court*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1971.

ASQUINI, Alberto. Perfis da Empresa, trad. COMPARATO, Fábio Konder. In *Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro*, n. 104, 1996.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Preços Administrados (com informações até março de 2016). In: *Série Perguntas Mais Frequentes*, 2016. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2005-Pre%C3%A7os%20Administrados.pdf>. Acessado em 2 de dezembro de 2018.

BERCOVICI, Gilberto. Petrobras: Monopólio Estatal e Política Concorrencial. In: *Direito Econômico Aplicado: Estudos e Pareceres*. São Paulo: Contracorrente, 2016.

BERLE, Adolf e MEANS, Gardiner. *The Modern Corporation & Private Property*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1999.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

\_\_\_\_\_. *Princípios Gerais de Direito Público*, 3ª ed., Rio de Janeiro: Borsoi, 1966.

COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: *Ensaaios e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

\_\_\_\_\_. Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado. In: *Revista de Direito Público*, n. 97, a. 24, 1991.

DE CHIARA, José Tadeu. *Moeda e Ordem Jurídica*. Tese de Doutorado na Faculdade de Direito da USP, 1986.

FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

GINSBURG, David. The Emergency Price Control Act of 1942: Basic Authority and Sanctions. In: *Law and Contemporary Problems* Law and Contemporary Problems vol. 9, n.1, 1942.

GRAINEY, Bernard. Price Control and the Emergency Price Control Act. In: *Notre Dame Law Review*, vol. 19, n. 1, 1943.

GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

\_\_\_\_\_. Notas sobre o Ordenamento Jurídico dos Preços. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 22, 1979.

\_\_\_\_\_. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica*, 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HENDERSON, Leon. A Preface to Price Control. In: *Law and Contemporary Problems*, vol. 9, n. 1, 1942.

IRTI, Natalino. *L'ordine giuridico del mercato*. Roma: Gius, Laterza & Fligi, 2003.

JACQUES, Martin. *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, 2ª ed. London: Penguin, 2012.

- JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of Industrial Policy*. California: Standford, 1982.
- LAFER, Celso. O Convênio Internacional do Café. In: *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, n. 9, 1973.
- LIBECAP, Gary. The Great Depression and the Regulating State: Federal Government Regulation of Agriculture, 1884-1970. In: BORDO, Michael; GOLDIN, Claudia e WHITE, Eugene (orgs.). *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.
- MASCARO, Alysson Leandro. *Introdução ao Estudo do Direito*, São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- MEANS, Gardiner. Industrial Prices and Their Relative Inflexibility. In: *Letter from the Secretary of Agriculture in Response to Senate Resolution No. 17*. Washington: Government Printing Office, 1935.
- \_\_\_\_\_. Notes on Inflexible Prices. In: *The American Economic Review*, vol. 26, n. 1, 1936.
- \_\_\_\_\_. Big Business, Administered Prices, and the Problem of Full Employment. In: *Journal of Marketing*, vol. 4, n. 4, 1940.
- \_\_\_\_\_. The Administered-Price Thesis Reconfirmed. In: *American Economic Association*, vol. 62, n. 3, 1972.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MODENESI, André de Melo. *Regimes Monetários: teoria e experiência do Real*. Barueri: Manole, 2005.
- \_\_\_\_\_; MODENESI, Rui Lyrio. Quinze anos de rigidez monetária no Brasil pós-Plano Real: uma agenda de pesquisa. In: *Revista de Economia Política*, vol. 32, n. 3, 2012.
- MONCADA, Luís Cabral de. *Direito Económico*, 6ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: As origens de nossa época*, trad. WROBEL, Fanny, Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ROCKOFF, Hugh. *Drastic measures: A history of wage and price controls in the United States*. Nova York: Cambridge University Press, 1984.

SANTOS, António Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda e MARQUES, Maria Manuel Leitão. *Direito Económico*, 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2014.

SOIHET, Elena e CABRAL, César. Crise de 2008 e o Papel determinante dos bancos públicos na recuperação da economia brasileira. In: *V Encontro Internacional Associação Keynesiana Brasileira*, 2012.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Ensaio de Conceituação Jurídica do Preço*, mimeo, Belo Horizonte, Tese de Cátedra (Faculdade de Direito da UFMG), 1949.

\_\_\_\_\_. *Direito Econômico*. Belo Horizonte: Sarana, 1980.

\_\_\_\_\_. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, 4ª ed. São Paulo: Ltr, 1999.

TÁCITO, Caio. Taxa, Imposto e Preço Público – Tarifa – Preço Público no Serviço Concedido – Desvio de Poder. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 44, 1956.

VEIGA, José Eli. *Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos*. Fapesp/Annablume, 1994.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Fundamentos do Direito Financeiro*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral do Direito Econômico*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

WADE, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of Government in East Asian Industrialization*. New Jersey: Princeton, 1990.



Este trabalho possui uma Licença *Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional*.



**Como citar este artigo (ABNT)**

OCTAVIANI, Alessandro; VIDIGAL, Lea. Preços Administrados: disciplina e experiência jurídica no Brasil (homenagem a Washington Peluso Albino de Souza). *Revista Semestral de Direito Econômico*, Porto Alegre, v. 01, n. 01, e0110, jan./jun. 2021. <https://doi.org/10.51696/resede.e0110>

**Recebimento:** 01/02/2021

**Avaliação preliminar:** 01/02/2021

**Aprovação:** 16/11/2021



**REVISTA SEMESTRAL DE  
DIREITO ECONÔMICO**