

Notas sobre o Ordenamento Jurídico dos Preços

EROS ROBERTO GRAU

SUMARIO: 1. Posição da questão — 2. A política de preços — 3. Quadro Geral do ordenamento dos preços — 4. Disciplina dos preços e dirigismo contratual — 5. Disciplina dos preços e legislação anti-trust — 6. Observações históricas — 7. Tabela de preços — 8. — Acompanhamento e limitação de preços — 9. Subsídios de preço mínimo (para o produtor) — 10. Subsídios de preço máximo (para o mercado) — 11. Incentivos setoriais, aquisição de excedentes e proibição de plantio — 12. Comercialização pública — 13. Oneração tributária e condições de aquisição.

1. POSIÇÃO DA QUESTÃO:

1.1. O Estado, em nossos tempos, como já afirmei em outra oportunidade,¹ voltado que está à ordenação do processo econômico, passa a dinamizar inúmeras técnicas jurídicas, tendo em vista possibilitar a efetivação de sua política econômica. Alcançando as três variáveis interdependentes do processo — consumo, poupança e investimento — decompõe-se a política econômica estatal em uma série de sub-políticas, cujo desenvolvimento envolve, necessariamente, a utilização de formas, instrumentos e mecanismos de Direito. Ao lado ou sobreposto a cada uma dessas sub-políticas — ou políticas específicas — pois, é possível discernir um conjunto de disposições jurídicas que se pode identificar como a elas relacionado.

1. Conselho Interministerial de Preços, verbete in Enciclopédia Saraiva, vol. 18, págs. 215/218.

Admitida tal premissa, é conseqüente à referência a uma política de preços — que compõe parcela da política econômica global — a visualização de um conjunto de normas e institutos jurídicos que podemos mencionar como *ordenamento jurídico dos preços*, capítulo específico do Direito Econômico.

1.2. O texto que segue compreende o alinhamento, não exaustivo, de algumas observações a propósito desse ordenamento, com caráter meramente expositivo. Trata-se apenas de um esboço de idéias a serem exploradas, com profundidade maior, pelos estudiosos.

O tema é abordado, inicialmente, na colocação de algumas considerações de caráter não jurídico, mas que se prestam à devida enunciação do objeto da ordenação jurídica a examinar. A seguir apresenta-se um quadro expressivo dos instrumentos de Direito Econômico de que lança mão o setor público na dinamização da política de preços, algumas observações a respeito do impacto da disciplina dos preços sobre a autonomia da vontade nos contratos e em relação à legislação anti-trust e, ainda, a postulação de algumas notas de natureza histórica. Após isso, finalmente, cada um daqueles instrumentos será objeto de análise, embora sucinta.

2. A POLÍTICA DE PREÇOS:

2.1. A política de preços integra a área das *políticas de equilíbrio econômico imediato*. Vale dizer: não é possível, mediante tão somente a sua dinamização, objetivar-se a solução dos problemas de bem-estar e desenvolvimento, eis que esta reclama o desenvolvimento de ações tendo em vista, primordialmente, o condicionamento das poupanças e dos investimentos.

Não obstante, no início da década de 70, praticamente todos os países desenvolvidos do mundo ocidental praticavam políticas de controle de preços, exceção feita da Alemanha, Austrália, Suíça e Japão.²

2. CHARPY, Jean. «La Politique des Prix». Calmann-Lévy, Paris, 1973, págs. 222.

2.2. Dos instrumentos da política de preços, o congelamento — isto é, o tabelamento global de todos os preços — é entendido, teoricamente, como o mais radical; não pode, todavia, em um contexto de inflação permanente, ser mantido senão por um pequeno espaço de tempo, visto como acaba fatalmente dando origem a um regime em que elevações excepcionais são admitidas. Deve, pois, ser usado apenas para preparar a definição de uma política de controle de preços a prazo maior, a ser instrumentada através de outros meios.³

2.3. Não há consenso, dos economistas, a propósito da conveniência da adoção de políticas de preços, criticando-as alguns geralmente por as entenderem como inócuas. Milton Friedmann, um desses adversários da adoção de tais políticas, afirmava⁴ que estaria ela para os Estados Unidos assim como a maquiagem está para as mulheres: dá uma ótima impressão nos índices econômicos, sem que, contudo, a realidade econômica seja alterada; por isso que — continuava — mais cedo ou mais tarde seria abandonada.

2.4. A marca da destinação, das políticas de preços, aos objetivos de equilíbrio econômico pode ser explicitada mediante a análise de uma situação isolada — o processo de dominação do setor rural pelo setor urbano⁵ — ainda que, evidentemente, não se limitem os seus efeitos à correção, tão só, das distorções dela decorrentes. Manifestam-se, nas épocas inflacionárias, determinadas forças no setor urbano: os assalariados, armados de suas representações sindicais, passam, nessas ocasiões, a reivindicar elevações de salário. Ainda que isso possa parecer estranho, há uma perfeita compatibilização entre tais anseios — de aumento salarial — dos trabalhadores

3. Para tal efeito, precisamente, é que o Presidente Nixon o adotou nos Estados Unidos, congelando, em 15 de agosto de 1971, preços e salários pelo prazo de noventa dias (v. JEAN CHARPY, op. cit., pág. 221).

4. CHARPY, Jean. Op. cit., pág. 226.

5. A exposição que segue tem sido desenvolvida pelo Professor Geraldo de Camargo Vidigal, em aulas e conferências.

e a posição que assumem, diante do processo, os empresários. Isto porque, na realidade, sempre que ocorre uma elevação de salários, tal elevação se reflete, imediatamente, no aumento dos preços de bens e serviços produzidos, dado que o salário é uma das variáveis fundamentais à formação de tais preços. Então, de alguma forma identificados esses anseios (de um lado a reivindicação dos assalariados, suficientemente instrumentada e até regulamentada — porque desenvolvida através de organismos sindicais — e, de outro, a aceitação quase natural do fato de que o aumento de salário acarreta a elevação automática dos preços de bens e serviços produzidos) o que ocorre é que tais forças, atuando de forma organizada, acabam por lograr elevações de salários, o que, conseqüentemente, acarreta a elevação dos preços de bens e serviços. Esse movimento, que ocorre no setor urbano, no entanto, não se repete da mesma forma no setor rural. Isso porque a capacidade de reivindicação do setor rural é, indiscutivelmente, extremamente inferior à do setor urbano. Daí porque elevam-se os salários e elevam-se os preços do setor urbano e quem acaba por suportar esta oneração é, precisamente, o setor rural. Repita-se que aí — no setor rural — não existe capacidade de reivindicação suficiente para forçar a elevação das remunerações locais.

Esse processo, então, prospera em detrimento das capacidades econômicas e da própria situação econômica do setor rural, daí decorrendo um *processo de dominação* do setor urbano sobre aquele. O mesmo tipo de dominação se verifica, também, nestas situações conjunturais, com relação a regiões dentro do território nacional. As regiões mais ricas são capazes de se aproveitar, eficientemente, de determinadas situações de conjuntura, sempre em detrimento das regiões mais pobres. Consumados tais tipos de dominação, neste momento surge a necessidade de o poder público coibir as situações de concentração que deles decorrem, acarretando processos de acumulação desigual de capital, seja nas regiões mais ricas, seja no setor urbano, conforme esse ou aquele o exemplo que tomemos. Para esse fim, então — na tentativa de equilibrar

tais situações de disparidade econômica entre regiões e entre setores — desenvolve o setor público, em várias linhas, as suas políticas de preços.

2.5. Seria parcial, de toda sorte, a atribuição de apenas tais efeitos às políticas de preços. Desenvolvem-se elas também em direção a escopos mais amplos. Ainda que não se pretenda aqui senão a postulação de algumas considerações a respeito de sua instrumentação jurídica, será oportuno e necessário observar que, v.g., desde esta última visão, a disciplina jurídica dos preços instrumenta também — ao lado das disciplinas jurídicas do trabalho e dos salários — a disciplina jurídica do consumo, aqui entendida como matéria de tratamento *macrojurídico*.⁶

3. QUADRO GERAL DO ORDENAMENTO DOS PREÇOS

3.1. Importa, neste ponto, traçarmos um quadro geral enunciativo dos vários instrumentos de Direito Econômico de que lança mão o poder público, na tarefa de ordenamento jurídico dos preços.

Desenvolve ele, para tanto, atividades voltadas à *tutela do consumo, do investimento e da poupança*, desempenhando *funções de arbitragem* entre valores que se colocam em oposição nos mercados e *funções de integração* entre setores e regiões. Ao fazê-lo, pratica o poder público a sua ação aplicando técnicas de *direção*, de *indução* e de *absorção e participação*.⁷

3.2. No quadro que segue indico instrumentos e seus respectivos objetivos e funções, apontando as técnicas a cujo

6. GRAU, Eros Roberto. «Macrojurídico (Direito Econômico)», verbete a ser publicado na Enciclopédia Saraiva do Direito; v.tb. EROS ROBERTO GRAU, "Notas sobre o ensino do Direito Econômico", in «I Seminário de Professores de Direito Econômico». Ed. da Reitoria da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1977, pág. 203.

7. A respeito de tais técnicas, vide meu «Planejamento Econômico e Regra Jurídica». Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1978, págs. 23/24.

exercício correspondem nas análises específicas a serem adiante empreendidas, a propósito de cada um deles.

<i>Instrumento</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Função</i>
Tabelamento	tutela do consumo	arbitragem
Acompanhamento e limitação de preços	tutela do consumo e/ou do investimento	arbitragem
Subsídios de preço mínimo (para o produtor)	tutela do investimento	arbitragem
Subsídios de preço máximo (para o mercado)	tutela do investimento e/ou do consumo	integração/ arbitragem
Incentivos setoriais	tutela do consumo	arbitragem
Aquisição de excedentes	tutela do investimento	integração
Proibição de plantio	tutela do investimento	integração
Comercialização pública	tutela do consumo	arbitragem
Oneração tributária	tutela do consumo e/ou do investimento	arbitragem
Condições de aquisição	tutela do consumo	arbitragem

As indicações constantes do quadro — quanto a função cumprida pelos vários instrumentos da política de preços e à tutela imediatamente objetivada através de cada um deles — não podem, evidentemente, ser tomadas em caráter absoluto, dado que, muitas vezes, um instrumento voltado à tutela do consumo e à dinamização de funções de arbitragem, por exemplo, acaba atendendo à tutela do investimento e desempenhando função de integração e vice-versa. Servem as indicações procedidas, no entanto, genericamente, para demonstrar, em largos traços, os horizontes de ação do setor público na dinamização de sua política de preços.

4. DISCIPLINA DOS PREÇOS E DIRIGISMO CONTRATUAL

4.1. A substituição dos ideais do liberalismo pela principiologia do intervencionismo acarretou uma série de reflexos em todo o Direito. Um dos setores mais atingidos por tais reflexos foi, justamente, o referido à matéria contratual. Daí — na contemplação, em norma jurídica, de restrições à liberdade contratual — o surgimento de um novo clima

que, na expressão de Jossierand, é referido como de “dirigismo contratual”. Implicam, tais reflexos, a reformulação da própria teoria dos fundamentos do contrato. Superado o momento do “voluntarismo jurídico” — em função do qual um largo poder de “auto regulação” era conferido às partes no negócio jurídico — restringida a prerrogativa de criação, pelas partes, de seu próprio Direito, por necessidade de submissão da vontade individual ao interesse coletivo, passam os contratos a ser entendidos como instrumentos dinâmicos voltados ao alcance dos fins últimos do interesse social.

A liberdade contratual, cuja preservação definia-se como cânone do liberalismo — sujeita apenas à incidência de normas de caráter *dispositivo* — passa a ser objeto de uma completa reconsideração, em seus dois aspectos primordiais:

- a) liberdade de contratar ou de abster-se de contratar;
- b) liberdade de configuração interna.

Deixado de parte o primeiro de tais aspectos, visto como aqui tratamos especificamente da disciplina dos preços, visualizamos, nesta disciplina, um relevante impacto sobre o segundo deles. A atuação do setor público sobre os preços, condicionando-os, importa evidente restrição ao princípio da liberdade de configuração interna dos contratos. Se tomarmos como exemplo os elementos intrínsecos ao negócio de compra e venda, verificaremos que a fixação de um deles — o preço — escapa, no regime do ordenamento dos preços, à vontade das partes, passando a ser determinado por uma força exógena à ação volitiva do comprador e do vendedor. Daí, naturalmente, o impacto causado pela ação estatal, neste campo, em relação às estruturas da teoria dos contratos, que deve necessariamente ser reconsiderada para que possa adaptar-se à realidade do moderno Estado conformador da ordem econômica.

Não devem tais afirmações, no entanto, induzir a conclusão de que tal ação consubstancia um fenômeno apenas recentemente manifesto. Em momentos históricos anteriores exteriorizou-se, de maneira nítida, a atuação estatal sobre os preços.

A referência a algumas dessas experiências, pois, deve anteceder as observações que a seguir serão traçadas, a propósito da utilização, nos dias que correm, dos instrumentos elencados no quadro acima transcrito.

5. DISCIPLINA DOS PREÇOS E LEGISLAÇÃO ANTI-TRUST

5.1. Anteriormente, no entanto, à exposição de tais referências históricas algumas breves considerações devem ser postas a propósito do impacto que terá sido causado pelos regimes de regulamentação e controle de preços vigente entre nós em relação às disposições contidas na Lei nº 4.137/62, que reprime os abusos do poder econômico. A respeito do tema, aliás, Fernando Antônio Albino de Oliveira⁸ questiona a eventual derrogação delas na superveniência de tais regimes.

A questão assim colocada é extremamente relevante, devendo, inclusive, ser objeto de ampliação, a fim de que também se indague quais os efeitos jurídicos decorrentes da aplicação desses mesmos regimes no que tange a disposições relativas a matéria de preços contidas na lei de contravenções penais e na lei que define os crimes contra a economia popular.⁹

A importância do tema, de resto, será tanto maior quanto se observe ser aparentemente procedente o entendimento adotado por J. Renato Correa Freire,¹⁰ relativamente à lei nº 4.137/62, para quem esta “não é dirigida, quer para a repres-

8. *In* «Notas sobre a Disciplina Jurídica dos Preços», a ser publicado nos Cadernos de Direito Econômico e Empresarial da Revista de Direito Público.

9. Escusei-me à análise de tais disposições, sequer as referindo no quadro acima transcrito, em razão de entendê-las como inseridas não no elenco das técnicas de Direito Econômico, atinentes ao ordenamento jurídico dos preços, mas sim no contexto do Direito Penal Econômico.

10. «Livre Concorrência e Conglomerados ou Controle de Preços», *in* Revista de Direito Mercantil, nº 21-22, pág. 54.

são do domínio sobre o mercado, quer para a manutenção da concorrência em níveis ideais, mas, simplesmente, para o controle dos preços".¹¹

6. OBSERVAÇÕES HISTÓRICAS

6.1. A atuação do poder público sobre os preços não é, como acima referi, 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.¹²

6.2. Jamais o Estado — como observa Magdi Sobhy Khalil¹³ — esteve totalmente desinteressado dos preços, sendo marcantes as suas intervenções com relação a eles na Babilônia, no Egito, em Atenas, em Roma e na Idade Média.¹⁴ Relembre-se, entre outros exemplos, o do édito do imperador Deocleciano, que, no ano 301 d.C., determinava a fixação de certos preços, sujeitando a pena de morte aqueles que

11. A referência à legislação anti-trust, quando tratamos do ordenamento jurídico dos preços, impõe necessária referência às associações de países produtores de matérias primas, das quais o exemplo mais notável é a OPEP (vide EROS ROBERTO GRAU, «Legislação Anti-trust», a ser publicado nos Cadernos de Direito Econômico e Empresarial da Revista de Direito Público).

12. A veracidade da afirmação pode ser objeto de demonstração mediante a consideração da equação de Irving Fisher, segundo a qual o volume de moeda multiplicado pela sua velocidade de circulação é sempre igual ao nível geral de preços multiplicado pelo número de transações. Qualquer ação intervencionista, porque condicionará sempre o consumo, ou a poupança ou o investimento, refletirá efeitos sobre a quantidade de moeda ou sobre a sua velocidade de circulação ou — ainda — sobre o volume de transações, impactando, pois, sobre o nível geral de preços.

13. «Le Dirigisme Economique et les Contrats». LGDJ, Paris, 1967, pág. 104.

14. KHALIL, Magdi Sobhi. Op. e loc. cit., notas de rodapé.

vendessem os produtos correspondentes por valores superiores aos tabelados,¹⁵ bem assim, em França do liberalismo, a lei de 19-22 de junho de 1791, que facultava aos alcaides a fixação de preços de determinados produtos.¹⁶

6.3. Extremamente significativo, por outro lado, o edital, de 23 de maio de 1781, do Juíz da Vila de São José, comarca do Rio das Mortes — hoje Tiradentes — transcrito por Herculano Velloso¹⁷ através do qual faz-se saber que o rei, havendo declarado luto, por seis meses, pela morte da rainha mãe, determinava fossem presos por trinta dias e condenados ao pagamento de seis oitavas de ouro e mais despesas os comerciantes que elevassem os preços dos tecidos pretos necessários ao luto.

6.4. Um dos momentos mais marcantes, na sucessão de tentativas de correção operadas sobre as distorções do regime liberal, no século passado, encontra-se, precisamente, na área de ordenação dos preços.

Trata-se, aqui, de lembrar que a Constituição do Estado de Illinóis, nos Estados Unidos, em 1870, autorizava a ado-

15. GARCIA, Pedro Miguel. «El Intervencionismo y la Empresa Publica». Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, págs. 52/4. O édito de Diocleciano foi posteriormente revogado, pelo imperador Constantino.

16. CONESA, Fernando. «Libertad de Empresa y Estado de Derecho». Ediciones Rialp S/A., Madrid, 1978, pág. 66.

17. Ligeiras Memórias sobre a Vila de São José nos Tempos Coloniais, edição do Governo do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1955, págs. 74/75. É o seguinte o texto do documento: «O Juíz Presente, etc. Fazemos saber aos que o presente nosso edital virem que por haver falecido a Fedelicima senhora Raynha May determina Sua Magestade aos vassallos deste termo que... de Luto os seus mezes e porque nos consta que os mercadores pretendem Levantar o presso das fazendas pretas em atensão a precisão de... para o referido Luto mandamos que todo aquelle Mercador que alterar o presso das referidas fazendas seja preso na Cadea desta villa de onde não sahirá sem estar trinta dias e sem que primeiro pague seis oitavas de ouro e mais despezas. Dado e passado em 23 de maio de 1781». Transcrito também por EDGARD DE CERQUEIRA FALÇO, "Relíquias da Terra do Ouro", S.A. Indústrias «Graplicars — F. Lanzara», São Paulo, 1946, pág. 37.

ção de leis que corrigissem abusos, prevenissem a injusta discriminação e impedissem extorsões que vinham sendo praticadas nas cobranças de tarifas de transporte de passageiros e de mercadorias, nas estradas de ferro. Tal ocorria porque determinados grupos, que detinham a propriedade dos meios de transporte ferroviário, passaram a fixar tarifas dos serviços prestados em função da adesão, ou não, dos que pretendessem transporte, a determinadas posições políticas, de seu interesse: para os correligionários, a tarifa normal; para os adversários uma tarifa onerada, conforme o grau, maior ou menor, de distância política em que estivessem colocados. Em vista disso, no Estado Illinóis e, logo após, também em outros Estados americanos, surgiram algumas leis destinadas a regular, uniformizando-as, as tarifas de transporte ferroviário, de passageiros e cargas, assim restringindo os abusos praticados na sua cobrança. Tais leis ficaram conhecidas "granger laws".

Um aspecto interessante a notar, quanto ao surgimento das "granger laws", está em que, embora alguns autores indiquem como seu fundamento e razão de ser a necessidade de preservação do clima de liberdade política, comprometido pelas pressões exercidas por aqueles grupos, preocupação de outra ordem, segundo me parece, as teriam inspirado.

Considero aqui o problema do abastecimento público de produtos agrícolas que, certamente, acabava comprometido, na medida que o escoamento da produção não era feito de maneira fluente. Tais preocupações, parece-me, teriam cumprido um importante papel como motivo a induzir o advento das "granger laws".

Interessante lembrar, também, que na análise da aplicação de tais leis manifestou-se, em uma decisão histórica, a Suprema Corte americana. Refiro-me ao "leading case" *Munn x Illinóis*, de 1877. Nesse ano, o grupo *Munn* argüiu a inconstitucionalidade de uma daquelas leis, que regulava os preços de armazenagem de cereais em silos de sua propriedade, instalados em Chicago. Na ocasião, o Juiz White, relator do processo, proferiu um voto extremamente significativo, apoiando-se em

afirmação de Hale, contida em um livro por este escrito no início do século XVIII — “De portibus maris” — segundo a qual *a propriedade, quando entrosada com o interesse público, deixa de ser objeto de “jus privati”*.¹⁸

Daí a decisão da Suprema Corte, de acordo com a qual era entendida como constitucional a lei em questão, visto como o exercício da *propriedade deve ser objeto de regulação, quando usada em atividade em que o público tenha interesse*. Considerando tais razões encontraremos reforço maior ao entendimento acima exposto, de que teriam sido as preocupações com o problema do abastecimento — matéria nitidamente de interesse público — as causas definidoras da necessidade de regulação das tarifas em questão.¹⁹

6.5. Um segundo exemplo de atuação referida à regulamentação de preços é encontrado, ainda nos Estados Unidos, no século passado, no Interstate Commerce Act, de 4 de fevereiro de 1887. Trata-se, então, já de um texto normativo federal, conseqüente à inoperância das leis estaduais e à necessidade de ser conferido tratamento nacional à questão. A lei de Comércio Interestadual, então — que joga um importante papel na consolidação da estrutura federativa americana — obriga as ferrovias a elaborar e publicar tarifas uniformes e não discriminatórias de transporte, proibindo a cobrança de preços mais elevados, nos pequenos transcurtos, do que nos maiores.

6.6. No Brasil há que apontar, no início do século, momento histórico extremamente marcante, no que tange à atuação do poder público sobre o comportamento dos preços. Trata-se da ação empreendida em relação aos preços do café, cujo consumo, ao final do século passado, sofrera sensível

18. COTRIM NETO, A.B. «Fundamentos Jurídicos da Intervenção do Estado no Setor Privado de Economia». In Revista de Ciência Política, Fundação Getúlio Vargas, vol. 7, nº 4, dez/73, pág. 21.

19. De toda sorte, curiosamente, cumpre observar que, em manifestações outras, subseqüentes à operada no caso Munn X Illinóis, a Suprema Corte entendeu inconstitucionais as «granger laws».

redução. Além disso, a safra do ano de 1896 houvera sido extremamente elevada. A situação econômica nacional — e não apenas a dos produtores de café, eis que a capacidade global de importação, como é notório, depende do volume de exportações — assim, tornava-se muito delicada. Em 1902 o governo do Estado de São Paulo chegou a proibir o plantio e replantio de café pelo período de cinco anos, na tentativa de impedir que o acréscimo de oferta do produto, no mercado internacional, acarretasse aviltamento ainda maior dos seus preços. Tal a gravidade da situação, no começo do século, que já então Quintino Bocaiúva e Alfredo Ellis reclamavam a adoção de sistema que garantisse, para os produtores, um preço mínimo nas operações de exportação, assegurado pelo governo.²⁰

Não tendo o Governo Federal, no entanto, nada de mais substancial providenciado, obviando a solução do problema, em 26 e 27 de fevereiro de 1906, os governadores dos Estados de São Paulo, Rio e Minas — Jorge Tibiriçá, Nilo Peçanha e Francisco Sales — por iniciativa e convocação do primeiro deles, reuniram-se em Taubaté, ali sendo celebrado o *Convênio de Taubaté*. Consumava-se, nesta ocasião, a chamada *primeira valorização do café*, decorrente da garantia de um preço mínimo que os três Estados asseguravam para a saca de café; para tanto buscou-se um empréstimo no exterior e criou-se uma sobretaxa de três francos por saca exportada, cujo produto alimentava um fundo destinado à cobertura dos juros e encargos do aludido empréstimo. Esta primeira valorização do café acabou por gerar alguns lucros para os três governos estaduais, estabilizando-se a situação do mercado internacional do produto até a Primeira Guerra. Daí porque, entre 1917 e 1920, uma segunda valorização foi empreendida, ainda pelos Estados-membros, e uma terceira, já sob a responsabilidade do Governo Federal, foi consumada em 1921.

20. CARONE, Edgard. «A República Velha — Instituições e Classes Sociais». Ed. Difel, São Paulo, 1975, págs. 39 e segs.

O convênio de Taubaté configura o primeiro momento histórico relevante de atuação do setor público em relação à matéria de preços — os Estados, em função dele, asseguram preços mínimos, adquirem o produto e o comercializam no momento mais oportuno — consubstanciando a adoção de uma técnica de *atuação por participação*.²¹

6.7. Outras notáveis experiências, entre nós, no campo da atuação estatal sobre os preços — além daquelas consubstanciadas nos decretos de 1918, das quais adiante tratarei — encontram-se na garantia de uma remuneração mínima que o Estado assegurava às ferrovias de propriedade estrangeira e no seu processo de nacionalização, verificado a partir do início do século,²² bem assim na atribuição, ao Estado, pelo Código de Águas de 1934, do poder de fixar tarifas de eletricidade.²³

6.8. A realidade é que, a partir da segunda década do século passamos a encontrar freqüentes manifestações de ordenamento dos preços, no exterior²⁴ e também no Brasil.

21. Dois aspectos, paralelos ao tema sob exame, merecem ser ressaltados. O primeiro deles respeita à circunstância de terem os Estados-membros, então, e a União, empreendido a ação intervencionista que consubstancia na aplicação do convênio (v. a propósito, meu *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, cit., págs. 51 e segs.). O segundo é o atinente ao fato de que não foi o Convênio de Taubaté o primeiro celebrado entre tais Estados, tendo sido antecedido por inúmeros outros, estes tendo por objeto, inclusive a promoção mercadológica do produto no exterior (v.g., Lei Estadual Paulista nº 425, de 31 de julho de 1896).

22. V. BAER, KERSTENETZKY e VILELA. «As modificações no papel do Estado na Economia Brasileira», in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, IPEA, vol. 3, dezembro, 1973, vol. 4, págs. 885/6 (trecho transcrito em meu «Planejamento Econômico e Regra Jurídica», cit., pág. 52, nota 78).

23. V. BAER, KERSTENETZKY e VILELA. Ob. cit., 888 (trecho transcrito em meu «Planejamento Econômico e Regra Jurídica», cit., págs. 54/55, nota 83).

24. Para o caso da França, consulte-se entre outros, JEAN DUBERGÉ, LGDJ, Paris, 1947 e JEAN-MARIE AUBY et ROBERT DUCOS-ADER, *Institutions Administratives*, Dalloz, troisième édition, Paris, 1973, págs. 575 e segs.

A estas últimas passarei a me referir, nas breves análises, isoladas, dos vários instrumentos elencados no quadro apresentado no item 3.2.

7. TABELAMENTO DE PREÇOS:

7.1. O tabelamento de preços está voltado basicamente à *tutela do consumo* e, por via dele, desempenha o poder público *funções de arbitragem* entre produtor, intermediário e consumidor. Compreende a dinamização de *técnicas de direção*.

7.2. Desenvolvida a observação do instrumento, aqui, desde uma visão histórica do direito positivo nacional, verificaremos que inicialmente, em 1918, no clima de “economia de guerra” que marcava aquela época, surgem os decretos — do governo federal — n^{os} 13.069, de 12-06-1918; 13.167, de 29-08-1918; e 13.533, de 03-09-1918. Cria-se então o Comissariado de Alimentação Pública — ao qual se autorizou a aquisição ou desapropriação de gêneros alimentícios ou de primeira necessidade — fixam-se preços máximos para a venda a varejo dos gêneros de primeira necessidade, no Distrito Federal, e autoriza-se a União, enquanto durasse o estado de guerra, a usar da propriedade particular imóvel, a desapropriar “toda sorte de bens” e a requisitar toda e qualquer quantidade de gêneros de primeira necessidade. O artigo 1^o e seu parágrafo único do Decreto n^o 13.167/18, especialmente, determinam que os preços máximos a varejo dos gêneros de primeira necessidade, no Distrito Federal, serão os constantes de *tabela* expedida pelo Comissário de Alimentação Pública.

É interessante notar que tais decretos serviram de modelo à elaboração das Leis Delegadas de 1962 — adiante referidas — sendo exato que muitas das disposições destas constituem, praticamente, transcrição parcial da redação na qual aquelas foram inscritas naqueles. Curioso também observar que tais decretos — que marcam, definidamente, o aparecimento do Direito Econômico entre nós — surgem como uma imposição da “economia de guerra”, o que é, de certa forma, coerente com o entendimento dos autores que vão buscar a sua origem precisamente nesse clima.

7.3. Em um momento seguinte, novamente turbada a economia pelo estado de guerra, o Decreto-lei nº 1.607, de 16 de setembro de 1939, cria a Comissão do Abastecimento, com ação em todo o território nacional, incumbida de regular a produção e o comércio de gêneros alimentícios, de matérias primas, drogas e medicamentos, de materiais de construção, combustíveis, lubrificantes e outros artigos de primeira necessidade. Entre as competências de Comissão encontrava-se a de fixar preços máximos de venda de mercadorias, no comércio em grosso e a varejo, em todo o país. À Comissão são atribuídos também objetivos de comercialização pública.²⁵

7.4. A seguir, ainda em plena “economia de guerra”, o Decreto-lei nº 4.750, de 28 de setembro de 1942, instituiu um programa de Mobilização Econômica, prevendo, o seu artigo 2º, a designação, pelo Presidente da República, de um Coordenador de Mobilização Econômica, diretamente subordinado a ele, como delegado seu. Entre os inúmeros e amplísimos poderes do Coordenador inclui-se o de fixar os preços máximos, mínimos e básicos, ou os limites de preços pelos quais as mercadorias ou materiais devem ser vendidos ou os serviços devem ser cobrados.²⁶

7.5. Superado o clima de beligerância, entendeu-se que seria impossível o desenvolvimento de uma política econômica independentemente da possibilidade de dinamização, pelo Estado, de certos poderes de fixação de preços. Surge, então, no Decreto-lei nº 9.125, de 4 de abril de 1946, a Comissão Central de Preços, que é o embrião da Comissão Federal de Abastecimento e Preços — COFAP, criada pela Lei nº 1.522, de 26 de dezembro de 1951. Entre as competências da Comissão Central de Preços²⁷ incluem-se as de evitar a elevação do custo de vida no país e providenciar para a redução ou fixação dos preços; tabelar os preços máximos de serviços essenciais ou da venda de gêneros ou de utilidade essencial, quer aos distribuidores ou revendedores, quer aos consumi-

25. V. artigo 4º, «c», «d» e «e» do Decreto-lei nº 1607/39.

26. Cf. artigo 3º, VIII do Decreto-lei nº 4750/42.

27. V. artigo 4º do Decreto-lei nº 9124/46.

dores, tomando por base, quanto à venda pelo produtor, o custo da produção, inclusive a remuneração do capital; pesquisar os custos da produção e distribuição a fim de orientar a política geral de preços. Por aí se observa que, de certa forma, ensaiava-se na atribuição de tais competências à Comissão a adoção de um sistema de acompanhamento e limitação de preços e não apenas de tabelamento.²⁸

7.6. A constitucionalidade do Decreto-lei nº 9.125/46 foi objeto de discussão em *habeas corpus* apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, no qual se decidiu, pelo voto do relator, Ministro Castro Nunes, pela sua não ofensa ao princípio contido no artigo 36, § 2º da Constituição de 1946: “a proibição de delegar poderes não é absoluta; deve ceder quando houver necessidade de assegurar a execução de outro preceito constitucional”.²⁹ A colocação do tema abre ensanhas à discussão da constitucionalidade do exercício, pelo Estado, da chamada capacidade *normativa de conjuntura*.^{30, 31}

28. A distinção entre os dois sistemas será adiante exposta.

29. In RDA 21/134, v. a propósito, L.G. PAES DE BARROS LEAES, Mercados de Capitais & «Insider Trading», edição do autor, São Paulo, 1978, págs. 61/63. Também a respeito da tese discutida, v. o parecer de Lúcio Bittencourt, que patrocinou a causa em Juízo, in RF 117/373.

30. GRAU, Eros Roberto. «Capacidade Normativa de Conjuntura». Verbete in Enciclopédia Saraiva, volume 13, págs. 48/50 e «Planejamento Econômico e Regra Jurídica», cit., págs. 69/72. Anote-se, aqui, a observação de FÁBIO KONDER CAMPARATO (Abertura de Crédito — Nulidade de cláusula contratual, comentário de jurisprudência, in Rev. de Direito Mercantil, nº 3, pág. 63) para quem, em casos como tais — a hipótese de expedição de resoluções pelo Conselho Monetário Nacional, através do Banco Central, é análoga à da fixação de preços pela Comissão Central de Preços — ocorre o *preenchimento de uma norma legal em branco*. Assim, de resto, tem entendido o Poder Judiciário, na apreciação de ilícitos penais relativamente aos quais o tabelamento foi revogado v.g., RE 80769 (SP), in Rev. Trim., Jurisp., STF, vol. 73, pág. 660 e RECR 80.544 (SP), idem, vol. 74, pág. 590).

31. Primoroso o tratamento dado à matéria, com ricas indicações bibliográficas e de jurisprudência, por ALBERTO VENANCIO FILHO. «A Intervenção do Estado no Domínio Econômico». Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1968, págs. 225 e segs.

7.7. À Comissão Central de Preços sucedeu a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), criada no artigo 3º da Lei nº2/51 — que “autoriza o Governo Federal a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo”. Atribuída à COFAP a execução — com o auxílio das Comissões de Abastecimento e Preços (COAPs) e das Comissões Municipais de Abastecimento e Preços (COMASPs) — das providências autorizadas pela lei, passou a dinamizar ela, entre outros, poderes de fixação de preços e de controle do abastecimento.³²

7.8. Finalmente, a Lei Delegada nº 5, de 26 de setembro de 1962, criou a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) — cujos poderes foram ampliados pelo Decreto-lei nº 2, de 14 de janeiro de 1966 — a qual vem exercendo, além de outras atribuições, entre as quais o controle do abastecimento, o tabelamento de preços de produtos essenciais (tais como pão, leite, carne, etc.), objetivando a alteração, a benefício das categorias de menor renda, da repartição social do consumo.³³ Alguns relevantes problemas de superposição de competências todavia são atualmente colocados, na análise das ações da SUNAB e do Conselho Interministerial de Preços. A essa questão, porém, voltarei logo adiante, examinando também o campo de atuação legal da SUNAB.

7.9. Uma última consideração, ainda ao tratarmos do tabelamento, deve ser feita. Refiro-me aqui ao tabelamento dos juros, que não de ser compreendidos também como preços. Tabelou-os o Decreto-lei nº 22.626, de 7 de abril de 1933, no dobro da taxa legal, isto é, em 12% ao ano. Posteriormente, a Lei nº 4595, de 31 de dezembro de 1964, em seu artigo 4º, inciso IX, autorizou o Conselho Monetário Nacional a limitar as taxas de juros. O debate que se coloca, a propósito da

32. Cf. artigo 2º, II da Lei nº 1522/51.

33. VIDIGAL, Geraldo de Camargo. «Teoria Geral do Direito Econômico». Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977, pág. 121.

derrogação integral ou somente parcial — no que tange apenas às operações do mercado financeiro — das normas do decreto-lei de 1933, por esta última, excede o âmbito destas notas.³⁴ Fica neste ponto tão somente ressalvada, pois, a evidência de que a matéria referida a tal debate se insere também entre as técnicas de tabelamento, instrumento — do Direito Econômico — do ordenamento jurídico dos preços.

8. ACOMPANHAMENTO E LIMITAÇÃO DE PREÇOS

8.1. O sistema de acompanhamento e limitação de preços distingue-se do de tabelamento, visto que compreende não a fixação de preços máximos — tal como este último — mas a sua regulação, em coerência com as diretrizes da política econômica do setor público, em um determinado momento, de sorte que se opere a compatibilização entre as variações dos custos e a evolução dos preços.

Volte-se o acompanhamento e limitação de preços, basicamente, à *tutela do consumo e/ou do investimento* e, por via dele, desempenha o poder público, *funções de arbitragem*. Compreende, basicamente — mas não exclusivamente — a dinamização de *técnicas de direção*.

8.2. Uma modalidade, embrionária ainda, de tal sistema de controle de preços é encontrada na atribuição de competência — já anteriormente referida — ao Governo Federal, definida pelo Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 34 (Código de Águas), para fixar tarifas de eletricidade.

Tal competência é então executada de sorte a limitar-se a rentabilidade do serviço a um nível máximo de 10% sobre o capital investido pela empresa concessionária. Isso porque elevações bruscas no valor das tarifas vinham importante, à época, necessária redução de consumo de energia. Assim, o sistema de controle implantado tinha por objetivo a proteção

34. A amplitude do tema é de tal ordem que nos desviaria da linha, sucinta, adotada na presente exposição. V., a respeito, GERALDO DE CAMARGO VIDIGAL, ob. cit., págs. 206/9.

não apenas dos consumidores domésticos, mas, primordialmente, das indústrias. Sob esse último aspecto, pois, pode-se afirmar tenha o sistema obviado o cumprimento também de funções de integração entre setores diversos da produção.³⁵

8.3. Outro esboço ainda de técnica de acompanhamento e limitação é divisado — como já apontei — na atribuição de determinadas competências à Comissão Central de Preços, embora tenha ela verdadeiramente marcado sua existência como órgão de tabelamento de preços.

8.4. Um sistema amplo e abrangente de acompanhamento e limitação de preços, todavia, é implantado a partir da instituição da Comissão Nacional de Estabilização de Preços (CONEP), em 1971.

A Portaria Interministerial GB-71, de 23 de fevereiro de 1965, instituiu a CONEP e estabeleceu um regime de estímulos tributários e financeiros — de facilidades de créditos — em benefício das empresas que aderissem à política de contenção e estabilização de preços. Atuava o poder público, aqui, como se vê, mediante dinamização de técnica de indução.

8.5. Tal regime foi alterado ainda no decorrer de 1965, quando a Lei nº 4663, de 3 de junho, passou a utilizar-se da incidência do imposto de renda por alíquotas variadas — reduzida para as empresas que, além de estabilizarem seus preços, demonstrassem aumento de produtividade; mais onerada para as empresas que elevassem seus preços além de determinado limite — objetivando, já então, além de estabilização de preços, o aumento da produtividade.

8.6. Posteriormente, em 29 de novembro do mesmo ano, a Lei nº 4862 trouxe novos estímulos àquela estabilização e elevação de produtividade.

8.7. A seguir, o Decreto-lei nº 38, de 18 de novembro de 1966, conjugando técnicas de indução e direção, passou a definir estímulos à contenção de preços e penalidades apli-

35. V. nota 22, supra.

cáveis às empresas que os elevassem além de determinados limites, sem considerar mais, no entanto, o aumento de produtividade como requisito indispensável ao gozo dos benefícios concedidos.

8.8. Finalmente, em 29 de agosto de 1968, o Decreto nº 63.196, criou o Conselho Interministerial de Preços (CIP), organismo hoje incumbido da aplicação da política de acompanhamento e limitação de preços. A propósito da ação do CIP dispõem ainda o Decreto-lei nº 808, de 4 de setembro de 1969 — estendendo o âmbito de tal ação inclusive às empresas estatais — e o Decreto-lei nº 989, de 21 de outubro de 1969.

8.9. Desenvolve o CIP a implementação de um sistema de contenção do crescimento dos preços industriais, adequado ao tratamento gradual para a reversão do processo inflacionário. Como inicialmente observamos, volta-se à regulação dos preços conforme diretrizes da política econômica, obviando a compatibilização entre a evolução dos preços e as variações nos custos de produção, tendo em vista, no entanto, as peculiaridades dos vários setores da produção, variados níveis de rentabilidade e as características dos mercados em cada setor.³⁶

O regime de acompanhamento e limitação de preços funda-se no princípio de acordo com a qual a empresa se desenvolve com base na eficiência e produtividade — isto é, na diminuição dos seus custos — e não no aumento dos preços dos bens e serviços produzidos. Sob tal regime, devem as empresas por ele alcançadas demonstrar a elevação de seus custos operacionais sempre que pretendam o aumento daqueles preços, salvo as submetidas às técnicas de *liberdade vigiada*.³⁷ Procura-se elidir, dessa forma, a concessão de aumentos meramente especulativos. Assim, oferecidos os pedidos de reajuste de preço ao órgão incumbido de examiná-los — o CIP — este analisa tecnicamente os custos empresariais, operando tal aná-

36. Cf. artigo 5º do Decreto nº 63.195/68.

37. V. Resolução nº 53, de 26 de setembro de 1974, do CIP.

lise tendo em vista a manutenção das margens de rentabilidade, as condições de rotatividade de capital e a redução das despesas administrativas.

8.10. No que respeita ao papel que o regime cumpre em relação à inflação tem-se afirmado que os periódicos reajustes autorizados pelo CIP, proporcionais à elevação dos custos dos insumos empresariais, acabam por tender a sua perpetuação e não ao seu combate.³⁸ É necessário observar, todavia, que, entre nós, o regime supõe que uma parte do aumento dos custos seja neutralizada pela elevação dos níveis de produtividade empresarial; além disso, nos cálculos de reajuste dos preços tem-se introduzido um desconto correspondente à previsão do amortecimento do ritmo da inflação. Daí porque embora o regime, isoladamente, não seja eficaz no combate à inflação, a sua prática acaba por permitir o exercício de uma política monetária mais branda.³⁹

8.11. O CIP foi instituído como se observou, pelo Decreto nº 63.196/68. A sua criação é ratificada, todavia, pelo Decreto-lei nº 808/69, que em seus artigos 1º e 2º confere o necessário cunho de legalidade à sua ação discriminadora, desenvolvida no exercício da chamada capacidade normativa de conjuntura.⁴⁰

8.12. Ao CIP está atribuída a fixação e execução da política de controle de preços no mercado interno — salvo

38. No que respeita à utilização da política de preços como instrumento de combate à inflação — no tratamento de choque, via congelamento dos preços e dos salários; no tratamento gradualista, via autorização para o reajuste de preços e salários — observa EUGÊNIO GUDIN («Princípios de Economia Monetária», Agir, 9ª edição, 1976, 2º volume, pág. 256) que o controle de preços gera uma autêntica *inflação reprimida*: nela se combatem os sintomas e não as causas da inflação.

39. GRAU, Eros Roberto. «Conselho Interministerial de Preços». Cit.

40. V. nota 30, supra. Note-se, de resto, que o Decreto-lei nº 808/69 não toma como fundamento o artigo 55 da Emenda Constitucional nº 1/69 (*mesmo porque é anterior a ela...*), mas sim o artigo 1º do Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969, combinado com o § 1º do art. 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

em relação aos preços de petróleo bruto e seus derivados e às tarifas de energia elétrica⁴¹ — em coerência com a política econômico-financeira global, razão pela qual apresenta a característica de ser um órgão interministerial, no qual atualmente figuram como membros os Ministros de Estado referidos no artigo 2º do Decreto nº 63.196/68.⁴² O âmbito de sua ação estende-se também — como já mencionei — às entidades da administração pública direta e indireta, inclusive as empresas estatais.⁴³

Desenvolvendo atualmente suas atividades mais na linha de fiscalização do que de prevenção, na impossibilidade de fiscalização direta, tem o CIP atuado por amostragem. Além disso, através de inúmeras resoluções — que instrumentam o exercício por ele de capacidade normativa de conjuntura — define as linhas que circunscrevem o regime que administra em relação a cada setor e a cada tipo de empresa, bem assim as condições a serem cumpridas para a obtenção de autorização ou para a adoção automática de reajuste de preços.

8.13. Um dos problemas mais relevantes colocados a propósito da ação do CIP respeita — como também já observei — à superposição de suas competências com as da SUNAB. Procurando delinear o perfil do âmbito de atuação daquela, poderemos tomar como termo de referência a Resolução nº 16, de 28 de março de 1978, que em seu artigo 1º define: “Os reajustes de preços de quaisquer bens ou serviços, comercializados ou prestados no país, poderão ficar sujeitos à análise, aprovação e controle do Conselho Interministerial de Preços — CIP, sempre que o exigir a orientação geral da política econômica do Governo Federal”. Dispõe ainda o artigo 2º da Resolução: “A Secretaria Executiva do CIP poderá excluir do sistema de controle de preços, através de liberação, produtos e/ou em-

41. V. Decreto-lei nº 989, de 21 de outubro de 1969. Consulte-se também o Decreto 79.706, de 18 de maio de 1977.

42. GRAU, Eros Roberto. «Conselho Interministerial de Preços». Cit.

43. V. artigo 3º do Decreto-lei nº 808/69 e o artigo 2º do Decreto nº 79.706/77. Disposição semelhante a essa aliás, já constava do artigo 9º e parágrafo único da lei nº 1.522/51.

presas, caso seja considerado compatível com a política de controle de preços".⁴⁴ Verifica-se, assim, ser amplíssimo o âmbito de atuação do CIP, alcançando inclusive — nos termos do artigo 7º da sempre referida Resolução nº 16/78 — as empresas comerciais.

À SUNAB, de outra parte, nos termos do que definiu o artigo 3º, VII da Lei Delegada nº 5/62, atribuíram-se poderes de "fixar preços, disciplinando o sistema de seu controle". Quais seriam, pois, os preços cuja fixação estaria atribuída à SUNAB?

A essa questão poderemos responder que se trataria dos preços de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo, assim indicados pelo artigo 1º da Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962 — que dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários àquele fim. Tais mercadorias e serviços, nos termos do que define o artigo 1º do Decreto-lei nº 422, de 20 de janeiro de 1969, são os como tais definidos em ato baixado pelo órgão ou entidade incumbida da execução da Lei Delegada nº 4/62. A SUNAB, pois, como executora daquele texto normativo, vem definindo, através de portarias, tais mercadorias e serviços.

Sucedo, no entanto, que a Lei nº 6.045, de 15 de maio de 1974, assim definiu, em seu artigo 2º: "As atribuições relativas à política nacional de abastecimento enunciadas nos artigos 2º e 3º da Lei Delegada nº 5, de 26 de dezembro de 1962, e transferidas para a competência do Conselho Monetário Nacional pelo artigo 2º do Decreto nº 65.769, de 02 de dezembro de 1969, serão exercidas conjuntamente pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento da presidência da República e pelos Ministros de Estado da Fazenda, dos Transportes e da Agricultura, sob a coordenação do Conselho Monetário Nacional".

44. Note-se que a Resolução nº 59, de 7 de agosto de 1975, sujeitava ao controle do CIP apenas as empresas com faturamento anual superior a 150,000 ORTNs, salvo algumas exceções por ela definidas. A Resolução nº 59/75 foi, no entanto, revogada pela de nº 16/78.

nação deste último e de acordo com as diretrizes que forem estabelecidas pelo Presidente da República". Vale dizer: as competências e poderes da SUNAB, que em 1969 já haviam sido transferidas, através de um decreto, ao Conselho Monetário Nacional — que, aliás, não as exerceu — passam, por efeito da Lei nº 6.045/74, para um colegiado de ministros de Estado.

Considerando o disposto na citada Lei nº 6.045/74, o Decreto nº 74.158, de 6 de junho de 1974, instituiu o Conselho Nacional de Abastecimento — integrado por aqueles ministros — com inúmeras atribuições, entre as quais as de "baixar Resoluções e Atos, consubstanciados nos artigos 2º e 3º da Lei Delegada nº 5, de 26 de setembro de 1962";⁴⁵ mais ainda, ao Conselho definiu-se competir a execução da Política Nacional de Abastecimento.⁴⁶

Daí a verificação de que, a partir da vigência da Lei nº 6.045/74, deixou a SUNAB de ter competência para definir as mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo — atribuição do artigo 1º do Decreto-lei nº 422/69 — e para fixar preços, disciplinando o seu sistema de controle — atribuição do artigo 3º, VII da Lei Delegada nº 5/62. Essas, e mais outras, foram transferidas ao Conselho Nacional de Abastecimento.

8.14. Apesar disso, todavia, o Decreto nº 75.730, de 14 de maio de 1975 — posterior à Lei nº 6.045/74, portanto — em seu artigo 2º, V definiu como competência da SUNAB a de "fixar preços, disciplinando o sistema de controle, com base nas Resoluções do CONAB", isto é, do Conselho Nacional de Abastecimento. Daí porque, com fundamento neste último decreto — que, não obstante, contraria o texto da lei — a SUNAB continua a praticar, até a presente data, o tabelamento de produtos essenciais.

Pode e deve a questão proposta, assim, ser solucionada nos seguintes termos: à SUNAB, na vigência da Lei nº 6.045/74,

45. Cf. artigo 4º, «a».

46. Cf. artigo 3º.

falece competência para o exercício das atividades de tabelamento que vem praticando; tal competência pertence atualmente ao Conselho Nacional de Abastecimento, a quem incumbe, também, definir as mercadorias e serviços essenciais que escapam ao regime de acompanhamento e limitações e ficam sujeitas ao regime de tabelamento de preços.⁴⁷

Diante de tudo isso, por outro lado, poderemos afirmar que remanescem como de competência da SUNAB apenas as atribuições que lhe foram assinadas pelo artigo 7º do Decreto-lei nº 422/69, relativas à fixação de preços máximos de taxas, anuidades de estabelecimentos de ensino e de ingressos em diversões públicas populares, inclusive cinema.

9. SUBSÍDIOS DE PREÇO MÍNIMO (PARA O PRODUTOR)

9.1. A concessão de subsídios de preço mínimo está voltada basicamente à *tutela do investimento* e, por via dela, desempenha o poder público *funções de arbitragem*, via de regra entre o setor rural e o setor urbano. Compreende a dinamização de *técnicas de direção*.

9.2. Buscando a superação das situações de dominação do setor rural pelo setor urbano, procura o poder público, na concessão de tais subsídios, assegurar rentabilidade e incentivo à produção do setor primário. No exercício dessa função de arbitragem, absorve os efeitos da dominação, suportando a diferença, negada pelo mercado, entre o preço máximo alcançado na comercialização dos produtos subsidiados e o mínimo de remuneração indispensável à manutenção do incentivo à produção.

Daí nos referirmos a esse tipo de subsídio como para o *produtor*.

47. Neste sentido, sentença do Juiz Federal, Sebastião de Oliveira Lima, da 6ª Vara, Seção de São Paulo da Justiça Federal (proc. 323/76), de março de 1977, confirmada pelo Tribunal Federal de Recursos.

9.3. Os primeiros textos normativos mais relevantes referidos ao sistema de subsídios de preços mínimos são os Decretos-lei n^{os} 5.212, de 21 de janeiro de 1943 — que cria a Comissão de Financiamento de Produção (CEP) — 7.774, de 24 de julho de 1945 — que dispõe sobre o financiamento da produção de gêneros de primeira necessidade — e 9.879, de 1946 — que estabelece preços mínimos para financiamento ou aquisição dos cereais e gêneros de primeira necessidade, de produção nacional. Produto gerado no clima de “economia de guerra”, a Comissão de Financiamento da Produção tinha por objetivo “traçar os planos financeiros relativos à produção que interesse à defesa econômica e militar do país e dar-lhes execução, depois de aprovados pelo Governo”,⁴⁸ tendo ficado marcado pela sua inoperância.⁴⁹

9.4. O sistema de garantia de preços mínimos passa por uma reformulação em 1951, com o advento da Lei n^o 1506, de 19 de dezembro daquele ano, mantida a Comissão de Financiamento da Produção. Estabelece então o artigo 1^o do texto legal que o Poder Executivo asseguraria, através da C.F.P., preços mínimos aos cereais e outros gêneros de produção nacional, de *preferência diretamente aos produtores ou suas cooperativas*, mediante as seguintes modalidades: aquisição do produto ou financiamento de oitenta por cento do preço mínimo.

9.5. Segue-se a Lei Delegada n^o 2, de 26 de setembro de 1962, que transforma a C.F.P. em autarquia, sob a jurisdição da SUNAB⁵⁰ e determina que a garantia de preços mínimos é assegurada *exclusivamente aos produtores ou suas*

48. Cf. artigo 3^o do Decreto-lei n^o 5.212/43.

49. OLIVEIRA, João do Carmo. «Política de Preços Mínimos no Brasil». Ministério da Agricultura, Comissão de Financiamento da Produção, Brasília, 1977, pág. 5. Note-se que o Decreto-lei n^o 7774/45 define preços mínimos para apenas seis produtos — arroz, feijão, milho, amendoim, soja e girassol — a estes acrescentando o Decreto-lei n^o 9879/46 apenas um — o trigo em grão.

50. Cf. artigo 8^o.

cooperativas.⁵¹ Ampliam-se então as funções da C.F.P., que passa a contar, como agentes auxiliares da execução da política de preços mínimos, com a Companhia Brasileira de Alimentos — COBAL e com a Companhia Brasileira de Armazenamento — CIBRAZEM, cujas constituições, pela SUNAB, foram autorizadas pelas Leis Delegadas n^{os} 6 e 7, de 26 de setembro de 1962. Passa a C.F.P., então, a mais intensamente comprar e financiar produtos, seja para formar estoques de reserva, seja para vendê-los no mercado interno ou exportá-los. Ampliam-se, por outro lado, os seus instrumentos de atuação, admitindo-se — além da compra dos produtos, pelo preço mínimo fixado — o financiamento, com opção de venda ou sem ela, inclusive para beneficiamento, acondicionamento e transporte dos produtos.⁵²

9.6. O sistema de garantia de preços mínimos está atualmente regulado pelas disposições constantes do Decreto-lei n^o 79, de 19 de dezembro de 1966, verificando-se então nova reformulação na estrutura organizacional da C.F.P. Após a vigência da Lei n^o 6.045/74, passou esta à jurisdição do Conselho Nacional de Abastecimento,⁵³ que cumpre, em relação a ela, atribuições anteriormente desenvolvidas pela SUNAB, inclusive as de aprovação do planejamento da política de preços mínimos. A política atualmente dinamizada pelo C.F.P. é orientada no sentido de antecipar e garantir os preços de equilíbrio das estruturas de oferta e procura para a época da colheita, sem ônus ao produtor, equivalendo a um seguro de preço, cujo prêmio é igual a zero.⁵⁴

51. Cf. artigo 2^o, com a exceção do parágrafo único, posteriormente ampliada pelo artigo 1^o da Lei 4.303, de 23 de dezembro de 1963. Quanto à situação dos beneficiadores, vide também os Decretos 57.390, de 7 de dezembro de 1965, e 57.660, de 24 de janeiro de 1966.

52. Cf. artigo 3^o da Lei Delegada n^o 2/62.

53. Este criado, como vimos, pelo Decreto n^o 74.158/74. Observe-se que, anteriormente, já o Decreto n^o 60.900, de 26 de junho de 1967, a vinculava ao Ministério da Agricultura.

54. OLIVEIRA, João do Carmo. Op. cit., págs. 8/9.

Seus instrumentos básicos — como já observei — são a aquisição de produtos, para a formação de estoques reguladores, e o financiamento da comercialização, através de empréstimos, a fim de que se dê ao produtor garantia de liquidez durante o tempo de espera de melhor preço para a comercialização.

9.7. Não será completo o estudo dos subsídios de preço mínimo quando não examinadas também as ações desenvolvidas pelo setor público em relação a determinados e específicos setores da produção, que mereceram ou merecem, entre nós, tratamento peculiar. Tal exame, todavia, excederia o âmbito do presente ensaio. Deixe-se registrada, porém, a relevância da consideração do papel que organismos e entidades várias do setor público cumpriram ou cumprem, em momentos determinados, em relação, entre outros, ao café, açúcar, mate, pinho, cacau, etc.⁵⁵

9.8. Por derradeiro, ainda há a referir que pode ser apontado como análogo à concessão de subsídios de preço mínimo a outorga de incentivos à exportação, praticada, entre nós, pelo Governo Federal. Fica a análise da questão, aqui também, todavia, para diversa oportunidade. Permito-me porém, apenas apontar a circunstância de que me parece extremamente rica a discussão do tema a partir do entendimento de acordo com o qual a concessão de tais incentivos não corresponde, efetivamente, a uma verdadeira outorga de subsídio — ainda que isso seja freqüentemente alegado pelos países importadores de produtos brasileiros — mas sim a uma compensação pela oneração parafiscal incidente, no Brasil, sobre o fator trabalho.

55. SOUZA, Washington Peluso Albino de. «Primeiras Linhas de Direito Econômico». Fundação Brasileira de Direito Econômico, Belo Horizonte, 1977, págs. 320 e segs.

10. SUBSÍDIOS DO PREÇO MÍNIMO (PARA O MERCADO)

A concessão de subsídios de preço máximo está voltada tanto à *tutela do investimento* quanto à *tutela do consumo* e, por via dela, desempenha o poder público *funções de arbitragem e integração*. Compreende a dinamização de *técnicas de direção e participação*.

Manifesta-se a hipótese quando determinados insumos básicos — essenciais à garantia de maior emprego e indispensáveis à continuidade do processo de desenvolvimento — tendem a chegar aos mercados por um preço não acessível aos que o demandam. Quando a demanda manifesta respeito à utilização do bem em processos industriais, tem-se o surgimento de situações de “gargalo”. Nesta hipótese, porque, v. g., há dificuldade ao acesso de matérias primas, a concessão do subsídio tem o sentido de instrumentar a integração entre setores da produção e diz-se referida à tutela do investimento. Se o produto demandado atende a necessidade de consumo, a função cumprida será de arbitragem, respeitando à tutela do consumo.

O subsídio, no caso, é concedido não para prover uma remuneração mais adequada ao produtor, mas sim para permitir que o bem ou o serviço demandados sejam comercializados por preço acessível e conveniente à continuidade do processo de investimento ou de consumo.

Na hipótese, o setor público absorve a dominação que em ambos os casos se manifesta ou a transfere a entidade do setor privado.

Como exemplos marcantes da concessão de tais subsídios, podem ser apontados: os casos do transporte ferroviário e aeroviário, quando se objetiva tanto a tutela do investimento quanto do consumo — conforme seja aplicado a este ou a aquele fim o serviço;⁵⁶ os casos de concessão de crédito a juros reduzidos (à pequena e média empresa; à exportação;

56. V. nota 22.

crédito rural), quando se objetiva a tutela do investimento, transferindo-se a absorção da situação de dominação a instituições financeiras do setor privado e do setor público; os casos do subsídio que, entre nós, durante algum tempo foi concedido à importação de papel e à comercialização de gasolina.

11. INCENTIVOS SETORIAIS, AQUISIÇÃO DE EXCEDENTES E PROIBIÇÃO DE PLANTIO

11.1. Em brevíssima referência — que tem o sentido, tão somente, de evidenciar a não desconsideração de seus efeitos quanto ao tema sob análise — os incentivos setoriais que menciono, como instrumento do ordenamento dos preços, são, especificamente, os atribuídos ao desenvolvimento da *indústria da pesca*. Sua concessão está voltada à *tutela do consumo*, desempenhando o poder público, por via dela, *funções de arbitragem*. Compreende a dinamização de *técnicas de indução*.

11.2. Os mecanismos de aquisição de excedentes da produção estão voltados à *tutela do investimento*, desempenhando o poder público, por via deles, *funções de integração*. Compreendem a dinamização de *técnicas de participação*.

O exemplo marcante encontra-se na aquisição de café — que ocorreu, no Brasil, durante um período de tempo — não para comercialização, mas para a redução do volume global da oferta, o que permitiu a manutenção do seu preço em níveis mais elevados. O momento mais radical da utilização de tais instrumentos localiza-se na aquisição de excedentes de café para serem inutilizados mediante queima.⁵⁷

11.3. A proibição de plantio está voltada à *tutela do investimento*, desempenhando o poder público, por via dela,

57. Hipóteses distintas dessas, mas envolvendo também aquisição de produtos pelo poder público, encontram-se nas modalidades de ação da C.F.P. Vide itens 9.5 a 9.7, supra.

funções de integração. Compreende a dinamização da *técnica de direção*.

Consubstancia uma alternativa radical dos mecanismos de aquisição de excedentes, visando-se, através dela, impedir o excesso de oferta de determinado produto — agrícola — o que levaria fatalmente ao aviltamento dos seus preços. A prática da medida não é freqüente, tendo sido marcante, todavia, a sua aplicação com relação à cultura do café; mencione-se, a propósito, a política de “erradicação de cafezais”, no início da década de 30:⁵⁸

Entre as inúmeras questões, extremamente interessantes, que exsurtem da análise desse tipo de atuação estatal está a referida à circunstância de que envolve ela a vedação da iniciativa econômica — e não a simples regulamentação do exercício da atividade econômica — não com fundamento no exercício do poder de polícia, mas por motivações típicas de intervencionismo econômico. Vedações ao exercício da iniciativa econômica, decorrentes do exercício do poder de polícia, são, tipicamente, as correspondentes à proibição de fabricação de explosivos, salvo mediante prévia autorização do poder público. Entre tais mencione-se, especialmente, as de proibição do plantio de determinados produtos assolados por peste agrícola, do qual é exemplo marcante a constante da Portaria nº 296, de 14 de abril de 1978, do Ministério da Agricultura, que, com fundamento no Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934, determinou a erradicação e destruição de viveiros de mudas de morangueiros nos municípios de Atibaia e Socorro, no Estado de São Paulo, e nos de Cambuí e Estiva, no Estado de Minas Gerais, por motivo de ocorrência de uma bactéria infectante daquelas culturas.

Já quando a vedação do plantio tem em vista a regulação do comportamento dos preços, o seu fundamento é encontrado não no poder de polícia, mas no exercício de uma política

58. V. item 6.6, supra. V. WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA, ob. cit., pág. 321.

de intervencionismo econômico.⁵⁹ A exploração detida do tema é evidentemente indispensável ao adequado desenvolvimento de qualquer estudo que se empreenda sobre a disciplina da atividade econômica.

12. COMERCIALIZAÇÃO PÚBLICA

12.1. A comercialização pública de determinados produtos está voltada à *tutela do consumo*, desempenhando o poder público, por via dela, *funções de arbitragem*. Compreende a dinamização de *técnicas de participação*.

12.2. A primeira experiência de utilização de tal instrumento, entre nós, remonta a 1918, com a instituição do Comissariado de Alimentação Pública.⁶⁰ Posteriormente, novas preocupações do poder público com a problemática de abastecimento público justificam a criação, em 1939, da Comissão de Abastecimento.⁶¹

12.3. Momento relevante, no histórico da utilização de tal instrumento, encontra-se ainda na criação, pelo Decreto-lei 2478, de agosto de 1940, do Serviço de Alimentação da Previdência Social — SAPS, de que posteriormente se originou a Companhia Brasileira de Alimentos — COBAL.⁶²

12.4. Na utilização do instrumento, o poder público comercializa determinados produtos tendo em vista a necessidade de manter em níveis mais reduzidos os seus preços. O exemplo marcante a que podemos nos referir está na comercialização de carne congelada, que o poder público adquire nos períodos de safra, para comercializar na entre-safra.

59. A respeito das distinções entre poder de polícia e intervenção do Estado no domínio econômico, vide meu verbete "Intervenção do Estado no Domínio Econômico», a ser publicado na Enciclopédia Saraiva do Direito.

60. V. item 7.1, supra.

61. V. item 7.3, supra.

62. V. item 9.5, supra.

12.5. Momentos relevantes na evolução do tratamento normativo aplicável à dinamização do instrumento encontram-se também na previsão pelo plano SALTE, da criação de um Conselho Nacional de Abastecimento — donde a constituição do Conselho Coordenador do Abastecimento, pelo Decreto nº 36.521, de 2 de dezembro de 1954 — e na criação da Companhia Brasileira de Alimentos — COBAL e da Companhia Brasileira de Armazenamento — CIBRAZEM, cujas constituições foram autorizadas pelas Leis Delegadas nºs 6 e 7, respectivamente, ambas de 26 de setembro de 1962.

12.6. A COBAL, autorizada a tanto pelo artigo 1º do Decreto nº 66.332, de 17 de março de 1969, participa do capital de empresas estaduais e municipais que tem por objetivo gerir Centrais de Abastecimento e Mercados Terminais.⁶³

12.7. Marcantes são os efeitos, evidentemente, das diretrizes e prioridades contidas na Política Nacional de Abastecimento, cuja formulação, coordenação e execução compete ao Conselho Nacional de Abastecimento,⁶⁴ em relação à dinamização das ações de comercialização de produtos do Governo Federal.

13. ONERAÇÃO TRIBUTÁRIA E CONDIÇÕES DE AQUISIÇÃO

13.1. As onerações tributárias são também utilizadas como instrumento do ordenamento dos preços, voltando-se à *tutela do consumo* e do *investimento* — neste último caso visando a proteção dos investidores nacionais. Por via delas desempenha o poder público *funções de arbitragem*. Compreende a dinamização de *técnicas de indução*.

13.2. Tais onerações estão destinadas a forçar a elevação dos preços de artigos supérfluos ou cuja importação

63. V., a propósito, o Decreto nº 70.502, de 11 de maio de 1972, que constitui o Sistema Nacional de Abastecimento — SINAC.

64. V. item 8.13, supra.

deve ser coibida. Utiliza-se desse mecanismo o poder público fazendo incidir sobre os impostos indiretos — que se agregam à estrutura dos preços⁶⁵ tais onerações, especialmente o IPI⁶⁶ e o imposto de importação.

Instrumentos típicos de extrafiscalidade — dispensando-se plenamente, nesta oportunidade, quaisquer outras considerações, por certo repetitivas, que se poderia traçar a propósito do papel cumprido pelo imposto de importação como instrumento de regulação do comércio exterior — fazem ambos exceção aos princípios da legalidade e anualidade da tributação,⁶⁷ com o que se habilita o poder público a dinamizar em relação a eles, em sua plenitude, sua capacidade normativa de conjuntura.

13.3. Em uma situação muito especial é necessário referir o imposto sobre a exportação de produtos, nacionais ou nacionalizados, para o exterior. Criado pela Lei nº 5.072, de 12 de agosto de 1966, define-o o artigo 1º desta como sendo de caráter exclusivamente monetário e cambial, tendo por finalidade disciplinar os efeitos monetários decorrentes da variação de preços no exterior e preservar as receitas de exportação.

Na forma do que determina o artigo 2º e seu parágrafo único, da Lei nº 5.072/66, é ele cobrado sobre mercadorias de exportação produzidas em volume significativo para a economia nacional ou regional e incide sobre as diferenças superiores a cinco por cento do preço-base estabelecido, para elas, pelo Banco Central, nunca porém de sorte que o seu valor ultrapasse a quarenta por cento da diferença que exceder ao preço-base. Ao Conselho Monetário Nacional cabe a determinação da oportunidade da cobrança do tributo ou sua elimi-

65. GRAU, Eros Roberto. «Conceito de Tributo e Fontes do Direito Tributário». Editora Resenha Tributária, São Paulo, 1975, págs. 9 e seguintes.

66. O IPI, aliás, é seletivo em função da essencialidade dos produtos, nos termos do que define o artigo 21, § 3º da Emenda Constitucional nº 1/69.

67. Emenda Constitucional nº 1/69, artigos 21, I e V e 153, § 29.

nação, a aprovação da lista dos produtos sujeitos a ele e, observadas as limitações acima referidas, a fixação da respectiva tabela de alíquotas. O imposto incide, naturalmente, apenas sobre a exportação de produtos primários e o produto da sua arrecadação destina-se a reforçar os recursos do Fundo de Estabilização da Receita Cambial e a servir de recurso para reparar as variações acidentais no mercado cambial.

Incidindo sobre a exportação de produtos primários tão somente quando a operação correspondente seja realizada por preço superior ao preço-base, cumpre o tributo a função de impedir a conseqüente elevação dos preços internos do produto, visto não se elevar, desmesuradamente, a remuneração do exportador — logrando-se com isso, indiretamente, a transferência de produtividade do setor primário para o setor secundário da economia nacional. Nos momentos de queda dos preços internacionais do produto, para aquém do preço-base, o exportador é subsidiado, até que sua remuneração seja compatível com a fixada no preço-base, utilizando-se para tanto os recursos provenientes da arrecadação do próprio imposto — com o que se logra transferência de produtividade interna ao setor primário da economia e a manutenção do incentivo para investir dos produtores de exportáveis com pequeno preço no mercado internacional. Instrumento de cuja dinamização resultam efeitos da mais variada ordem, deve o imposto em causa ser referido também como mecanismo de importância altamente significativa no ordenamento jurídico dos preços. Sua origem, entre nós, pode ser encontrada no confisco cambial que incide sobre a exportação do café.

13.4. Complementarmente às onerações tributárias, lança mão ainda, o poder público, de condições para aquisição de determinados bens e serviços, que configuram *prestações de dar*, voltando-se então basicamente à *tutela do consumo*. Por via de tais instrumentos desempenha *funções de arbitragem*, dinamizando *técnicas de indução*.

Trata-se, no caso, da imposição de *depósitos compulsórios* como condição para a importação de produtos e para a saída de brasileiros do país, em viagens ao exterior. A exigência de

tal depósito tem evidente efeito sobre os preços dos bens e serviços em questão.

13.5. Um dos aspectos mais fascinantes a considerar na análise dos instrumentos de que lança mão o poder público, na ordenação jurídica dos preços, é precisamente o concernente à identificação desses depósitos compulsórios como técnicas típicas de Direito Econômico — não, portanto, de natureza tributária. A esse respeito estendi-me em trabalho anterior, ao qual ora me reporto.⁶⁸

Naquela oportunidade concluí consubstanciarem, tais depósitos compulsórios, atos condição que instrumentam a atuação do setor público quanto ao consumo de determinado bem ou serviço. O direito à aquisição do bem ou serviço em questão fica condicionado à efetivação de um depósito restituível, que, consumado, habilita o particular ao exercício da conduta condicionada. Enfatizei então defrontar-mo-nos, no caso, com um ato condição que configura obrigação de dar e não de fazer.

Desejo porém, neste passo, alterar parcialmente tal colocação, apenas, porém, para observar que, na verdade, não configura o ato condição, no caso — isto é, o depósito compulsório — uma *obrigação*, mas sim um *ônus*.

Sem pretender, nesta oportunidade, explorar todos os ângulos da questão — que, naturalmente, envolve desenvolvimentos aos quais oportunamente não me furtarei — parece-me suficiente para o delineamento desse novo entendimento apontar, em termos sucintos, a circunstância de que o cumprimento da prestação a que corresponde o objeto de uma *obrigação* importa na satisfação de um direito de terceiro, ao passo que o cumprimento da prestação a que corresponde

68. «Depósito Compulsório», verbete *in* Enciclopédia Saraiva, volume 23, págs. 396/401; anoto uma errata no texto desse verbete, à pág. 401: onde se lê «Não constituem, em verdade, os depósitos compulsórios de que aqui tratamos, uma inovação...», leia-se «Não constituem, em verdade, os depósitos compulsórios de que aqui tratamos, *senão* uma inovação...»

o objeto do *ônus* importa na habilitação do agente que a cumpre à satisfação de um direito seu, isto é, dele próprio.⁶⁹

No caso do depósito compulsório a prestação de dar em que se consubstancia a condição para o exercício da conduta consumo é, verdadeiramente, o objeto de um *ônus* e não de uma obrigação, o que, definidamente, invalida qualquer construção tendente a qualificá-lo como modalidade tributária, visto ser da essência desta a natureza obrigacional.

69. V., a propósito, GIAN ANTONIO MICHELI. «L'Onere della Prova». CEDAM, Padova, 1966, págs. 59 e segs.