

Universidade de Brasília – UnB
Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas

A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO NA INTERVENÇÃO EM BENS SUBSTITUTOS PERFEITOS: OS DANOS ECONÔMICOS SOFRIDOS PELO SETOR SUCROALCOOLEIRO EM DECORRÊNCIA DA DEFASAGEM DE PREÇOS DA GASOLINA COMUM NO BRASIL.

Autor: Lucas Mariano de Paula Corrêa

Brasília 2020

Introdução e Justificativa de Pesquisa

As recentes crises financeiras internacionais apenas demonstram que por mais desenvolvido ou avançado que esteja o modelo capitalista em um país – como os Estados Unidos da América em 1929 e 2008 – o sistema econômico não é perfeito e necessita, de fato, de algumas pontuais intervenções estatais capazes de sanear os exageros ou fracassos da livre iniciativa.

Entretanto, a regulação econômica exacerbada por parte do Estado mostrou-se, ao longo do tempo, uma péssima alternativa já que, por causar significativo engessamento dos agentes econômicos, sejam eles possuidores de personalidade pública ou privada, pode torná-los incapazes de acompanhar o desenvolvimento econômico internacional.

Simultaneamente, a evolução conceitual acerca da Responsabilidade Civil do Estado, assim como a modulação e abrangência de seus efeitos, confunde-se com a própria sucessão de ideologias políticas, ora revolucionárias ora apenas reformadoras, que ensejaram a atual situação normativa.

Se, em um primeiro momento, vigorava a favor do Estado a teoria da Irresponsabilidade Civil, atualmente está vigente a teoria da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado, na qual não só é possível pleitear indenização contra a figura abstrata do Ente Público, como também realizá-la sem a comprovação do elemento subjetivo (culpa).

O principal motivo para tal mudança no panorama jurídico é que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, § 6º, consagrou a teoria da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado no ordenamento jurídico nacional¹.

De acordo com essa teoria, o Estado possui o dever de indenizar qualquer pessoa, tanto física quanto jurídica, por atos comissivos capazes de causar danos econômicos diretamente correlacionados.

Entretanto, o tema eleito para pesquisa, inserido na área de Direito Econômico, não visa apenas descrever a evolução histórica da Responsabilidade Civil do Estado, mas principalmente focar na relação de causa e efeito entre a intervenção estatal na

¹ BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 nov. 2019.

economia e a eventual obrigação de indenizar produtores ou comerciantes de bens substitutos perfeitos àquele que sofreu a intervenção.

No momento em que há uma intervenção estatal na precificação de um determinado ativo, isso influenciará diretamente na demanda pelo seu bem substituto que, caso inserido em um cenário de livre concorrência, poderá sofrer danos econômicos que necessitem ser indenizados pelo Estado.

Portanto, o principal intuito deste trabalho não é reinterpretar ou estender a aplicação do disposto no art. 37, § 6º da Constituição Federal, mas sim, averiguar a possibilidade de enquadrar uma nova situação teórica na já pacificada tese de Responsabilidade Civil Objetiva do Estado, por meio da verificação legal e econômica do nexos direto de causalidade material existente no binômio: Intervenção Estatal na Economia X Danos Econômicos causados aos produtores ou comerciantes de bens substitutos perfeitos.

Nesse contexto, é que será realizada uma pesquisa acerca dos danos econômicos sofridos pelo setor sucroalcooleiro em virtude da defasagem de preços da gasolina comum (tipo C) no mercado brasileiro.

A teorização deste projeto de pesquisa nasceu após a observação da defasagem de preços do litro da gasolina comum nacional em comparação com o seu valor médio praticado pelo mercado internacional, fato que pode ser verificado com a leitura dos Boletins Anuais de Preço dos anos de 2012 a 2016.²

De fato, conforme tornou-se notório após a deflagração da operação Lava Jato da Polícia Federal, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) estabelecia o preço do litro da gasolina comum (Tipo C) abaixo dos níveis do mercado internacional, gerando uma retenção artificial dos preços de venda ao consumidor final, conduta que causou indubitável dano econômico à referida empresa brasileira.

Contudo, relativamente pouco foi comentado em relação aos prejuízos econômicos auferidos pelas destilarias de álcool etílico ou pelos próprios comerciantes de cana-de-açúcar destinada à venda para as mencionadas destilarias, haja vista que os empresários do etanol continuaram competindo com o seu concorrente de mercado (a gasolina tipo C), mesmo que inseridos em um cenário onde a livre concorrência não mais

² BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Boletim Anual de Preços. 2012-2016. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/Boletim-Anual/Boletim-2012.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

subsistia.

Nessa esteira, partindo-se do pressuposto teórico de que o Etanol Hidratado é um bem substituto perfeito da Gasolina Comum, fator que é corroborado pelos referidos Boletins Anuais de Preço da ANP, percebe-se que o mercado produtor e comerciante do etanol esteve em inegável e desleal desvantagem econômica no período da intervenção estatal que precificou o litro da gasolina abaixo dos valores que naturalmente seriam empregados em livre concorrência, haja vista que o consumidor final é significativamente indiferente à utilização de qualquer um dos produtos em detrimento do outro, optando sempre por aquele ativo que possua a melhor relação custo/benefício.

Assim, diante da inegável necessidade de se apurar o eventual dano econômico auferido pelo setor sucroalcooleiro durante o período de intervenção estatal no preço da Gasolina Comum, é que a presente proposta de pesquisa mostra-se relevante, pois a mera negativa de indenização baseada na ausência de ingerência direta do Estado no preço do Etanol Hidratado parece, *a priori*, ofender aos preceitos constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

Dessa forma, para o sucesso desta proposta de pesquisa, será preciso uma intercomunicação conceitual entre Direito e Economia, duas ciências distintas, mas ao mesmo tempo complementares.

Problema de Pesquisa

Primeiramente, conforme anteriormente salientado, a Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado está prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, sendo que o seu emprego como fundamento teórico para embasamento de ações judiciais indenizatórias em desfavor do Estado já é amplamente aceito pela jurisprudência brasileira, bem como compõe opinião majoritária da doutrina nacional.

Indiscutível é a afirmação de que inexistente responsabilidade civil - seja ela subjetiva ou objetiva - sem que seja possível averiguar o nexo de causalidade entre o ato praticado (comissivo), ou o não praticado (omissivo) e o respectivo efeito danoso sofrido.

Dessa forma, já está sedimentado pela doutrina e jurisprudência pátria que determinada intervenção danosa do Estado na economia terá, como consequência, uma justa indenização em montante igual ao dano econômico apurado, desde que seja viável a constatação do nexo de causalidade direto e imediato entre a ação estatal e o dano

econômico sofrido pelo particular.

Contudo, não há precedentes doutrinários ou jurisprudenciais que versem acerca da íntima relação econômica existente entre dois bens classificados como substitutos perfeitos, bem como ainda não foram estabelecidos pelos operadores do Direito os efeitos jurídicos dessa relação no que concerne à possibilidade de aplicação da Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado aos danos econômicos apurados após a intervenção estatal em determinado bem “A”, que possua como substituto perfeito o bem “B”.

Diante desse contexto, é que a problemática da presente pesquisa mostra-se inegavelmente complexa e desafiadora, haja vista que se planeja averiguar se há nexos de causalidade direto e imediato entre a intervenção econômica estatal em um determinado bem “A” e o dano econômico sofrido pelo seu respectivo bem substituto perfeito “B”, hipótese em que seria devida a indenização estatal nos moldes estipulados pela Teoria Objetiva de Responsabilidade Civil.

É nessa estreita fronteira, entre os benefícios e malefícios, intervenção e engessamento, que o problema de pesquisa mostra-se relevante ao buscar uma solução teórica a um imbróglio ainda pouco debatido: como aplicar, enquadrar o problema dos bens substitutos perfeitos no consolidado constitucional acerca da responsabilidade civil objetiva se, no Brasil, adota-se o nexo de causalidade direto e imediato?

Objetivos

Objetivo Geral

A pesquisa tem como objetivo geral analisar, com base em ferramentas oriundas das Ciências Econômicas, os efeitos jurídicos da intervenção estatal na precificação do litro da Gasolina Tipo C, levando-se sempre em consideração a prevalência do emprego da Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva, prescrita no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, bem como o requisito de comprovação da existência de nexo de causalidade direto e imediato entre o ato danoso e o dano econômico sofrido pelo setor sucroalcooleiro.

Objetivos Específicos

1. Analisar os conceitos e evoluções doutrinárias e jurisprudenciais referentes à da Responsabilidade Civil do Estado, bem como investigar as questões jurídicas relacionadas à problemática inerente ao nexo de causalidade.
2. Discorrer acerca da relação econômica entre dois bens substitutos perfeitos, mediante a análise da elasticidade preço-demanda cruzada e da taxa marginal de substituição;
3. Verificar se a relação econômica existente entre os combustíveis Gasolina comum (Tipo C) e o Etanol Hidratado pode ser enquadrada dentro do conceito de bens substitutos perfeitos.
4. Averiguar, com base nos dados expostos pelos Boletins Anuais de Preço da ANP (2012-2016), se há obrigação do Estado de indenizar eventuais danos econômicos causados ao setor sucroalcooleiro pela intervenção estatal na precificação da Gasolina Comum Tipo C.

Hipóteses

No decorrer do processo de pesquisa e aprendizagem, duas hipóteses serão estudadas e enfrentadas, com o intuito de, respectivamente, confirmar ou rechaçar a aludida tese de indenização estatal:

- 1º. Caso seja apurado dano econômico, é devida a indenização estatal ao setor sucroalcooleiro pela intervenção no preço da Gasolina Comum no mercado nacional, nos moldes estipulados pela Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado, em razão da comprovação do nexo de causalidade direto e imediato decorrente da íntima relação econômica existente entre os dois bens substitutos perfeitos (Gasolina Comum e Etanol Hidratado).
- 2º. Ainda que subsista o dano econômico, não é devida a indenização estatal aos produtores ou comerciantes de bens substitutos perfeitos, no caso o próprio setor sucroalcooleiro, tendo em vista não ter sido possível comprovar o requerido nexo de causalidade direto e imediato necessário para embasar a mencionada indenização.

Referencial Teórico

A evolução da Responsabilidade Civil do Estado está em sintonia com as próprias revoluções e reformas sociais, ideológicas e econômicas vivenciadas ao longo da História Mundial.

De fato, até a queda do Absolutismo, o Estado não respondia por seus atos danosos causados a terceiros, afinal, a figura do monarca era um reflexo da divindade e, portanto, seus atos eram intangíveis a qualquer sanção legal.³

Com efeito, o Iluminismo, corrente ideológica responsável pela derrocada do sistema absolutista, gerou muito mais do que uma relativização de conceitos, mas sim, de fato, possibilitou o nascimento do gênero Responsabilidade Civil do Estado, ou seja, pela primeira vez na História, tornou-se possível pleitear indenização por atos danosos praticados pelo Poder Público, em que pese ainda figurasse, no polo passivo da ação judicial, o Agente Público ao invés do próprio Estado.

Como verdadeira conquista da sociedade, surge, também na França, a Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado que, em contraposição às Teorias Subjetivas (Funcional e Civilista), não mais vinculava a obrigação do Estado em indenizar à comprovação do elemento subjetivo (culpa) no ato economicamente danoso.

No que tange à legislação constitucional brasileira, é correto afirmar que o instituto da responsabilidade civil sempre esteve consignado, pois, ainda na Constituição do Império⁴, já era possível a responsabilização do servidor público.

Esse novo paradigma jurídico permaneceu consagrado nas demais constituições brasileiras⁵ (inclusive nas oriundas do Regime Militar), e foi ratificado definitivamente

³ CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade Civil do Estado. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 21.

⁴ BRASIL. Constituição de 1824. Constituição Política do Imperio do Brazil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 14 nov. 2019.

⁵ BRASIL. Constituição de 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL. Constituição de 1934. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL. Constituição de 1937. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL. Constituição de 1946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL. Constituição de 1967. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 14 nov. 2019.

pela atual Carta Política que, em seu art. 37, § 6º, estabelece expressamente a predileção pela modalidade objetiva de responsabilização estatal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Com efeito, as hipóteses de emprego da Teoria Subjetivista não terão enfoque durante a presente pesquisa, haja vista que (i) o tema eleito versa sobre os limites da responsabilidade civil objetiva do Estado em sua intervenção na Economia, ou seja, está claro que os integrantes da relação jurídica *sub judice* são o Estado e o terceiro prejudicado pela intervenção, excluindo-se desta relação dualística, eventual ação de regresso em face de agente público culpado e que (ii) como se trata de intervenção estatal em determinado ativo, é por lógico que essa intervenção ocorrerá por meio de ato comissivo, o que retira, *prima facie*, as excludentes legais de ilicitude do objeto deste futuro trabalho acadêmico.

Fundamental, também, para o êxito desta pesquisa, realizar breves considerações acerca das teorias sobre o Nexo de Causalidade - haja vista estar presente em todas as modalidades de responsabilidade civil -, que consiste, a grosso modo, na relação entre causa e efeito, intervenção estatal e dano econômico gerado.

Na verdade, o dano só é passível de indenização quando for possível a averiguação do nexo causal entre o prejuízo e o ato praticado pelo agente causador, ou seja, um dano só produz responsabilidade, quando ele tem por causa uma falta cometida ou um risco legalmente sancionado.

Tanto é assim, que a Constituição Federal de 1988 procurou suprimir a participação da culpa na responsabilidade de indenizar, por entender o legislador constituinte que o grau de culpabilidade e a extensão do dano não são grandezas diretamente (nem inversamente) proporcionais, são, pois, institutos de natureza distinta,

que podem ou não estarem presentes no mesmo ato danoso.

Com efeito, a jurisprudência brasileira, endossada pelo entendimento de sua Corte Suprema, tem adotado uma teoria específica sobre o Nexo de Causalidade Material, qual seja, a Teoria do Dano Direto e Imediato, também conhecida como Teoria da Interrupção do Nexo Causal.⁶

Por se tratar de uma nova hipótese a ser enquadrada no contexto fático jurídico contemplado pela Constituição Federal de 1988, em seu já citado art. 37, § 6º, é necessária a tentativa de aferir-se tecnicamente a relação de um determinado bem com o seu respectivo substituto perfeito. A ideia desta pesquisa é realizar tal conexão através da análise da elasticidade preço demanda cruzada e da taxa marginal de substituição.

Primeiramente, contudo, é de fundamental importância definir o que são bens substitutos para que, após, seja possível explicitar, de forma mais coerente, os conceitos e efeitos da (i) elasticidade preço-demanda cruzada; e da (ii) taxa marginal de substituição.

Acerca do assunto, irretocável é a explicação elaborada pelo economista Hal Varian⁷ que, de forma simples, porém precisa, conceitua bens substitutos perfeitos como:

Dois bens são substitutos perfeitos quando o consumidor aceita substituir um pelo outro a uma taxa constante. O caso mais simples de substituto perfeito ocorre quando o consumidor deseja substituir os bens a uma taxa de um para um.

Simultaneamente, também é necessário conceituar, de forma concisa, o que se entende por Elasticidade. O premiado economista⁸ define a questão da seguinte forma:

A elasticidade-preço da demanda é definida como a variação percentual na quantidade dividida pela variação percentual no preço. Um incremento de 10% no preço representa a mesma variação percentual, seja o preço medido em dólares americanos ou em libras esterlinas; ou seja, a mediação de variações em termos percentuais mantém a definição de elasticidade livre de unidades. Assim, a elasticidade pode ser expressa como a razão entre o preço e a quantidade multiplicada pela inclinação da função da demanda.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. RE 130764-1/PN. Primeira Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Paraná. Recorrido: H. Kaminski. Relator(a): Moreira Alves. Brasília, 12/05/1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207632>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

⁷ VARIAN, Hal Ronald. Microeconomia. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 40-41.

⁸ VARIAN, Hal Ronald. Microeconomia. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 289.

No caso de bens substitutos haverá uma relação direta entre o preço de um e a demanda do outro bem, assim, uma diminuição do preço de um ativo produzirá redução na demanda do seu substituto correspondente.

Nesse diapasão, podemos conceituar a elasticidade preço-demanda cruzada como um quantificador da variação percentual do preço do bem “A”, sobre a quantidade demandada de seu bem substituto perfeito “B”⁹.

De fato, a relação econômica é a mais íntima possível quando se trata de demanda perfeitamente elástica. Quando isso ocorre, qualquer incremento marginal no preço de um determinado bem acarreta em total ausência de demanda pelo seu consumidor.

É nesse contexto de demanda perfeitamente elástica que os bens substitutos podem estar inseridos, a depender principalmente do seu grau de substituição. Conforme explica Varian¹⁰:

Em geral, a elasticidade da demanda de um bem depende, em grande parte, de quantos substitutos próximos esse bem tiver. Imaginemos um caso extremo – nosso velho amigo, o exemplo dos lápis vermelhos e azuis. Suponhamos que todos considerem esses bens substitutos perfeitos. Assim, se alguns lápis de cada cor forem comprados, os outros deverão ser vendidos pelo mesmo preço. Pense agora no que aconteceria à demanda dos lápis vermelhos se o preço deles aumentasse, enquanto o dos lápis azuis permanecesse constante. É claro que a demanda de lápis vermelhos cairia a zero, pois a demanda de lápis vermelhos é muito elástica, porque eles têm um bem substituto perfeito.

Se um bem tiver muitos substitutos próximos, será de se esperar que sua curva de demanda seja muito sensível às suas variações de preço. Por outro lado, se um bem tiver poucos substitutos próximos, sua demanda será bastante inelástica.

Contudo, cabe a indagação: qual seria o elo jurídico e econômico entre a Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado, consagrada e estampada na própria Constituição Federal de 1988, e os efeitos da elasticidade preço-demanda cruzada em bens substitutos?

De fato, a solução para essa questão consiste no próprio objetivo desta pesquisa que pretende demonstrar que os limites da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado, da maneira como estão traçados atualmente, em que pese consistam em verdadeiro avanço para toda sociedade, estão aquém dos anseios e da dinâmica social-econômica contemporânea.

A Metodologia de Investigação

⁹ VARIAN, Hal Ronald. Microeconomia. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

¹⁰ VARIAN, Hal Ronald. Microeconomia. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 291.

O tema de pesquisa eleito requer uma abordagem multidisciplinar para o seu regular e desejado desenvolvimento teórico, principalmente no que concerne à interação entre as peculiaridades da Teoria da Responsabilidade Civil do Estado e os instrumentos matemáticos oriundos das Ciências Econômicas, como meios de viabilizar a comprovação do nexo de causalidade nos moldes estabelecidos pela atual jurisprudência nacional.

Para tanto, será realizado um aprofundamento teórico acerca do nexo de causalidade como requisito para averiguação do dano econômico sofrido, bem como uma ampla investigação acerca da Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado, com o enfoque no estudo da evolução da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal acerca das mencionadas matérias jurídicas.

Ademais, será necessária uma ampla investigação acerca de conceitos puramente econômicos, quais sejam, a definição (i) de bens substitutos perfeitos, (ii) de elasticidade preço-demanda cruzada e (iii) de taxa marginal de substituição, assim como demonstrar, por meio dos citados instrumentos, os efeitos jurídicos capazes de ensejar em nova hipótese de indenização estatal em razão de uma eventual intervenção danosa do Estado na economia.

Dessa forma, a temática será abordada a partir da necessidade de se averiguar a existência de um nexo de causalidade entre a intervenção econômica do Estado na precificação da Gasolina Cumum e as consequências econômicas sofridas pelo seu respectivo bem substituto perfeito, qual seja, o Etanol Hidratado Combustível, adotando-se, como fonte de dados, os já mencionados Boletins Anuais de Preço da ANP (2012-2016).

Referências

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CATEB, Alexandre Bueno. *Direito e economia no Brasil – Estudos sobre a análise econômica do direito*. 1. ed. Editora Foco, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Editora FORENSE, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MANKIW, Nicholas Gregory. *Principles of Economics*. 6. ed. Massachusetts: South Western, 2012.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SCAFF, Fernando Facury. *Responsabilidade Civil do Estado Intervencionista*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

VARIAN, Hal Ronald. *Microeconomia*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. *Economia Micro e Macro*. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.