

**STF E CONTROLE DE PREÇOS: O  
“TABELAMENTO DE FRETES RODOVIÁRIOS”****STF AND PRICE CONTROL: THE “TABULATION  
OF HIGHWAY FREIGHT”****Giovani Clark\*****Davi Augusto Santana de Lelis\*\*****Janaína de Alvarenga Silva Carvalho\*\*\***

\*Doutor em Direito Econômico pela UFMG. Professor da Pós-graduação e da Graduação da PUC Minas e Docente da Graduação da Faculdade de Direito da UFMG.  
E-mail: giovaniclark@gmail.com

\*\*Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor de Direito Econômico e Direito Administrativo da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: davi.lelis@ufv.br

\*\*\*Doutoranda em Direito, na área Democracia, liberdade e cidadania, linha de pesquisa Desenvolvimento e Políticas Públicas, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas. Mestre em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas.  
E-mail: janasalvarenga@gmail.com

**Como citar:** CLARK, Giovani; LELIS, Davi Augusto Santana de; CARVALHO, Janaína de Alvarenga Silva Carvalho. STF e controle de preços: o “tabelamento de fretes rodoviários”. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 18, n. 3, p. 10-30, dez. 2023. DOI 10.5433/24157-108104-1.2023v18n3p.10-30. ISSN: 1980-511X

**Resumo:** A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 retrata importante marco democrático, inclusive adotando o pluralismo produtivo em sua Constituição Econômica. Ela, por sua vez, permite a intervenção estatal no domínio econômico, por meio, por exemplo, de controle de preços (gênero). Assim sendo, este artigo objetiva destacar a intervenção estatal por meio do preço mínimo (espécie), dentro dos contornos constitucionais, abordando o caso da “Tabela de Fretes” instituída após o movimento dos caminhoneiros, em maio do ano de 2018, que culminou na Medida Provisória nº 832/2018, convertida na Lei nº 13.703/2018, e resultou no questionamento jurídico da dita política econômica setorial intervencionista por intermédio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 5956/DF, 5959/DF e 5964/DF, perante o Supremo Tribunal Federal. Ademais, esta pesquisa é documental, apoiada na doutrina, na legislação nacional e em decisão judicial, e possui como referencial teórico as lições quanto à intervenção estatal no domínio econômico do jurista mineiro Washington Peluso Albino de Souza.

**Palavras-chave:** Intervenção econômica do Estado; Controle de preços; Tabelamento de fretes rodoviários; ADIs nºs 5956/DF, 5959/DF, 5964/DF; Supremo Tribunal Federal.

**Abstract:** The Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 configures an important mark for democracy, moreover by the adoption of productive pluralism in its Economic Constitution. It, in turn, permits state intervention in the economic domain,

such, as by, price controls (genre). Accordingly, the article seeks to highlight state intervention by means of minimum price (species), within the constitutional framework, contemplating the case of the “Freight Tables” instituted after the truck driver’s movement, in May 2018, which culminated in the Provisional Measure n° 832/2018, converted into the Law n° 13.703/2018, and resulted in the judicial inquiry of the so-called interventionist sectoral economic policy, by way of the Direct Unconstitutionality Actions (ADIs) n°s 5956/DF, 5959/DF and 5964/DF, before the Federal Supreme Court. Research was documentary and further bolstered by legal doctrine, national legislation and judicial decisions, having as its theoretical framework the lessons of the jurist from Minas Gerais, Washington Peluso Albino de Souza, regarding state intervention in the economic domain.

**Keywords:** Economic intervention by the State; Price control; Tabulation of highway freight; ADIs n°s 5956/DF, 5959/DF, 5964/DF; Federal Supreme Court.

## INTRODUÇÃO

Em maio de 2018, os caminhoneiros realizaram greve e bloqueios de rodovias por todo o Brasil. A greve dos caminhoneiros, como ficou conhecido o movimento, tinha como pauta a redução do preço do óleo diesel, que havia subido 50% entre maio de 2017 e maio de 2018, e o tabelamento do frete, com a previsão de valores mínimos para os contratos. Como consequência, a greve dos caminhoneiros obstruiu o fornecimento regular de diversos itens, inclusive essenciais, como combustíveis, medicamentos e alimentos.

Michel Temer, então presidente da República Federativa do Brasil, por meio da edição da Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018, convertida na Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018, atendeu a um dos pedidos da pauta dos caminhoneiros: o preço mínimo para fretes de cargas. Dito tabelamento foi questionado perante o Supremo Tribunal Federal (STF), nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 5956/DF, 5959/DF, 5964/DF, ajuizadas pela Associação do Transporte Rodoviário do Brasil (ATR Brasil), representando as transportadoras, pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

Compreendidos os contornos e os limites constitucionais do controle de preços, e abordadas as ações envolvendo o caso em tela, mesmo cientes da pendência do julgamento definitivo da Suprema Corte a respeito, o tema deste artigo é a intervenção do Estado no domínio econômico, e o problema focalizado é o da viabilidade jurídica de se abordar a intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico, por meio do controle de preços e de suas espécies como solução para a crise causada pela greve dos caminhoneiros. Assim, considerando a Lei nº 13.703, de 2018, e as ADIs nºs 5956/DF, 5959/DF, 5964/DF, será objetivo, no artigo, reavivar a importância da intervenção estatal na economia, mais especificamente por meio do controle de preços possibilitado pela Constituição Econômica, em seu núcleo central dos arts. 170 a 192 da Constituição da República de 1988 (CR).

No caso em tela, a nosso ver, procurou-se, com a intervenção do Estado na economia, por meio de preço mínimo dos fretes rodoviários e não tabelamento, solucionar um problema emergencial e impactante em toda a nação, ou seja, o retorno do funcionamento da atividade econômica do serviço de transporte privado de cargas. Todavia, como hipótese, tem-se que a dita política econômica conjuntural e imediatista apenas comprovou a falta de um planejamento estatal setorial ou/e global para o setor, deixando assim o mercado interno nacional, os consumidores e as cadeias produtivas e comerciais frágeis e sujeitos a novos conflitos devido a um dilema estrutural não resolvido adequadamente.

A partir de tais indicativos (tema, problema, objetivo e hipótese), a presente pesquisa será documental, apoiada na doutrina, na legislação nacional e em decisão judicial, e possui como referencial teórico as lições quanto à intervenção estatal no domínio econômico do jurista mineiro Washington Peluso Albino de Souza.

# 1 INTERVENÇÃO DO ESTADO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

## 1.1 ESTADO, CONSTITUIÇÃO, ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

Desde as primeiras Constituições escritas após as revoluções burguesas (Declaração da Independência das Treze Colônias Inglesas e Revolução Francesa), sobleva-se a importância da limitação de atuação do Estado. A limitação do poder estatal repercutiu também na economia política e na inicial suposta ausência de regulamentação do mercado, instituindo-se o liberalismo por meio do “deixa-nos fazer” dito pelo Marquês d’Argenson, em 1751.

O Estado, então entendido como de Polícia, teve a limitação de sua governamentalidade estabelecida nas Constituições, as quais impunham, ainda, uma estrutura básica de Estado, direitos e garantias humanos fundamentais como meios de restrição jurídica e realidade na qual cada cidadão ou súdito deveria se inserir (Miranda, 2007, p. 184).

A ordem econômica, como parcela da ordem jurídica constitucional, com surgimento “inovador” no século XX, substituindo a ordem jurídica liberal pela intervencionista, conforme Grau (2010, p. 16, 19-20), foi disciplinada, do ponto de vista jurídico-constitucional, pela primeira vez, com a Constituição mexicana de 1917, permitindo-se, desde então, em diversas nações, a consolidação da democracia com uma economia estável e desenvolvida, de modo a alinhar o modelo do Estado de Direito a um modelo produtivo constitucionalizado.

Esse modelo permitiu que o Estado não apenas regulasse, mas também atuasse no domínio econômico das mais diversas formas. A atuação estatal na economia tornou-se, em especial durante o período do consenso keynesiano, imperecível para a sociedade. No capitalismo pós-II Guerra Mundial, garantiu-se a ideia de que a expansão dos direitos sociais, empregos e barganha dos sindicatos eram possíveis. Entretanto, na década de 1970, com a alta inflação, o modelo de ampla intervenção estatal fragilizou-se, dando espaço para a ideia de mera regulação estatal, que, anos mais tarde, em especial com a crise de 2008, mostrar-se-ia insuficiente para conter as crises cíclicas do capitalismo e a concretização de direitos à população (Lelis, 2020, p. 174).

Ao Estado, atualmente, compete cuidar das atividades dos indivíduos. A racionalidade da governamentalidade não está mais no deixar que o mercado atue livremente, nem no arranjo dialético capital-trabalho-investimento público do keynesianismo, que possibilita a concepção do Estado-empresário, e sim em regular o mercado para que haja concorrência e competição (Lelis, 2020, p. 174), marcos próprios dos ideais neoliberais que pretendem colocar o Estado sob a vigilância do mercado em vez do mercado sob a vigilância do Estado (Foucault, 2008, p. 159).

No Brasil, o primeiro texto constitucional a tratar dos modos de atuação estatal, de modo sistematizado “em grupos de artigos”, de acordo com Souza (2003, p. 213), foi a Constituição de 1934, influenciada pela Constituição de Weimar de 1919. Na Constituição brasileira de 1988, a ordem econômica e financeira encontra-se nos arts. 170 a 192, formando o núcleo central Constituição Econômica, que possui outros comandos, como os arts. 3º, 24, I, 165, 219. Os artigos

da Constituição Econômica estabelecem os fundamentos e princípios da ordem econômica e financeira, mas também da República Federativa do Brasil (Bercovici, 2018, p. 42). Tais princípios, constantes nos incisos do art. 170, são ditames voltados ao condicionamento e organização das atividades econômicas, inclusive privadas; representam os “caminhos” para o alcance das finalidades e para o próprio resguardo das bases em que se estabeleceu a Constituição Econômica:

a) Soberania nacional econômica: é fundamento próprio da ordem econômica, com consequências específicas nesse campo. Aqui, a soberania deve ser vista no campo da política econômica, devendo ser endógena, planejada e voltada às nossas criatividades e ao fortalecimento do mercado interno, apesar de não desprezar o comércio internacional;

b) Liberdade de iniciativa econômica: além de estar indicado em um inciso do art. 170, encontra respaldo no parágrafo único desse mesmo dispositivo constitucional. É um dos fundamentos básicos do liberalismo econômico, que, de acordo com o texto constitucional de 1988, só se legitima se for exercido no interesse da justiça social, da função social das propriedades, do regramento legal das atividades econômicas e não pode ser interpretado, isoladamente, com liberdade ampla e irrestrita das empresas e de lucros;

c) Livre concorrência: dispositivo completado pelo art. 173, § 4º, da CR. Representa a tutela do sistema de mercado (sobretudo) contra a tendência de concentração capitalista. Há reconhecimento constitucional ao poder econômico privado, mas a Constituição realça a necessidade de se coibir a atuação antissocial desse poder, logicamente por meio da intervenção estatal;

d) Fundamentos de integração (defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego): para Silva (1999, p. 770), formam um núcleo principiológico integrado, porquanto todos se voltam a resolver os problemas da marginalização regional ou social, em estreita relação com um dos objetivos propostos ao Estado brasileiro no art. 3º da CR. Obviamente, são normas vinculantes para as políticas econômicas públicas e privadas.

e) Busca do pleno emprego (espécie do gênero trabalho): é princípio fundante da necessidade de se propiciar trabalho subordinado a todos quantos estejam em condições de exercer alguma atividade. Assim sendo, as políticas econômicas jamais podem ser geradoras de desemprego, pois, como ensina Grau (2010, p. 258), são inconstitucionais.

f) Tratamento diferenciado para empresa brasileira (art. 170, IX, da CR): há o respaldo constitucional às pequenas empresas, aqui entendidas tanto as de pequeno porte, como, também, as microempresas. É dispositivo atrelado ao art. 179 da CR. Pondere-se que a Constituição Econômica não quis destacar qualquer repúdio ao capital estrangeiro, tanto é verdade que, em algumas passagens se admite a

atuação estrangeira, seguramente regulada pela legislação infraconstitucional e dentro dos limites constitucionalmente previstos (art. 172 da CR), ou seja, não inviabilizando o desenvolvimento nacional e a ampliação/fortalecimento do mercado interno, e por consequência bloqueando institucionalmente a nossa Constituição Econômica (Clark; Corrêa; Nascimento, 2017, p. 688).

A análise da previsão constitucional da ordem econômica e financeira brasileira não revela um modelo produtivo puro (Lelis, 2017, p. 148), limitada a um sistema de organização da vida econômica (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020, p. 15). Tem-se, portanto, no texto da Constituição de 1988, a presença ambígua dos modelos históricos do liberalismo, da intervenção estatal (keynesianismo) e da regulação (neoliberalismo), além de comandos vinculados ao nacionalismo, à proteção ambiental e às demandas sociais. Assim sendo, a Constituição de 1988 admite o capitalismo (com limitações e imposições) e também outros sistemas produtivos alternativos, como o cooperativismo, o associativismo e as vias alternativas ao desenvolvimento, por exemplo, construindo assim um texto com ditames plurais não vinculado a uma ideologia política pura, nem restrito a um sistema produtivo. Todavia, apesar da pluralidade da Constituição Econômica, os referidos fundamentos econômico-financeiros devem ser interpretados em consonância com os demais preceitos constitucionais; afinal, ela deve ser entendida em unidade com o restante da Constituição (Horta, 2010, p. 235).

Desse modo, no Brasil, o exercício da atividade econômica, pelo Estado, ocorre constitucionalmente por meio da: (i) intervenção estatal no domínio econômico, via normas jurídicas (controle de preços por exemplo), ou seja, via Direito Regulamentar Econômico (Souza, 2017, p. 114); (ii) atuação direta como Estado Empresário, realizando serviços e atividade econômica estratégica, por exemplo, ou seja, via Direito Institucional Econômico (Souza, 2017, p. 114). Logicamente, essas atuações devem ser balizadas nos comandos constitucionais e coordenar os sistemas produtivos existentes, dentro da democracia econômica fixada, voltados ao desenvolvimento e à universalização da dignidade humana, dentre outros ditames da Constituição de 1988 (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020, p. 15).

Assim, o mercado nacional deve admitir a presença do Estado na economia. A intervenção, configurada em políticas econômicas públicas, é realizada segundo as expectativas sociais e lutas de interesses, buscando, teoricamente, a concretude dos textos constitucionais. Porém, segundo Streeck (2012, p. 37), desde o pós-II Guerra Mundial, a disputa pelo campo de ação econômica se equilibra entre as demandas democráticas por concretização de direitos e as demandas dos proprietários do capital financeiro por mais lucros e liberdade de ação. A realidade brasileira não foge à regra: mesmo diante do trato jurídico-normativo constitucional aqui abordado, o alcance dos fundamentos, da finalidade e dos princípios da ordem econômica e financeira mostra-se difícil. A propósito, realça Silva:

[...] a justiça social só se realiza mediante eqüitativa distribuição de riqueza. Um regime de acumulação ou de concentração do capital e da renda nacional, que resulta da apropriação privada dos meios de produção, não propicia efetiva

justiça social, porque nele sempre se manifesta grande diversidade de classe social, com amplas camadas de população carente ao lado de minoria afortunada (Silva, 1999, p. 763).

A consolidação da democracia, aliada ao desenvolvimento sustentável e à justiça social, é a base para que o Estado brasileiro e a nossa sociedade consigam alcançar uma transformação expressiva e mais profunda do que reestruturações pontuais geralmente de cunho administrativo ou ainda de foco fiscal e orçamentário (Matias-Pereira, 2008, p. 242-243), pois muito pouco é modificado na realidade de injustiças. O texto constitucional de 1988 possui um projeto constitucional de reformas estruturais, no qual as políticas socioeconômicas devem ser capazes de acabar com a dependência econômica interna e externa, acabar com a destruição ambiental e universalizar a dignidade humana.

A fim de executar o projeto constitucional de transformações, a intervenção estatal no domínio econômico é fundamental, pois a Constituição de 1988 impõe ao Estado o poder/dever de intervir e coordenar os processos produtivos, buscando a implantação dos ditames constitucionais. Ademais, como destaca Gilberto Bercovici (2015), a nossa Constituição não adotou o princípio da subsidiariedade, ou seja, a atuação estatal na vida econômica seria uma excepcionalidade e apenas para suprir e auxiliar o setor privado em suas necessidades e carências. Escreve o autor:

Na realidade, a Constituição de 1988 não incorporou, explícita ou implicitamente, o chamado princípio da subsidiariedade. O texto constitucional abriga, inclusive, inúmeros princípios ideologicamente contrapostos ao credo liberal. Por mais que alguns autores desejem, a ordem econômica constitucional brasileira não é liberal, tendo incorporado elementos liberais, sociais, intervencionistas, nacionalistas, desenvolvimentistas e cooperativistas, entre outros. A ideologia e o juízo político contrários ao intervencionismo ou ao Estado não podem ser transformados em uma imposição constitucional simplesmente pela vontade de seus defensores. O Estado não só pode como deve atuar na esfera econômica e social, legitimado por toda uma série de dispositivos constitucionais. Como bem destacam Cláudio Pereira de Souza Neto e José Vicente Santos de Mendonça, defender a existência e preponderância do princípio da subsidiariedade na Constituição de 1988 nada mais é do que uma “captura ideológica do texto” (Bercovici, 2015).

Todavia, infelizmente, as normas constitucionais acima, bem como outras, são bloqueadas institucional e constantemente na realidade brasileira, inclusive no desempenho do poder constituinte derivado reformador, em emendas à Constituição, as quais buscam afastar os comandos da Constituição Econômica originária e enfraquecê-la.

## 1.2 O DIREITO REGULAMENTAR ECONÔMICO

A Constituição de 1988, em sua pluralidade, permite que o Estado intervenha na economia. A esse termo, intervenção, mais de um significado pode ser imputado. Para Washington Peluso Albino de Souza (2003, p. 316), “[...] ‘intervenção’ [...] traduz mais propriamente um preconceito

liberal, pois nesse caso o Estado estar-se-ia fazendo presente contra aquela ideologia, o que somente seria admitido como ‘exceção’.” Assim, a intervenção estatal no domínio econômico se divide em Direito Institucional Econômico, quando é criado um ente estatal para agir no domínio econômico, realizando/regulando serviços públicos ou atividades econômicas; e em Direito Regulamentar Econômico, quando o Estado produz normas jurídicas (legislação) a fim de estabelecer regras legais (imposição, vedação, incentivo) no campo da política econômica.

Para Souza (2003, p. 110-112), tanto o Direito Institucional Econômico, como o Direito Regulamentar Econômico devem e podem ser utilizados pelos entes da federação (União, Estados e Municípios), dentro dos limites, competências e imposições constitucionais, para elaboração e execução das políticas econômicas, objetivando a concretude dos ditames da Constituição de 1988.

De outro modo, Eros Grau (2010, p. 91-92), a partir da ideia de atividade econômica em sentido amplo, compreende a intervenção por meio das espécies: (i) serviços públicos, em que o Estado realiza ação e intervenção, sendo a primeira espécie quando age no campo que lhe é próprio; e (ii) atividade econômica em sentido estrito, na qual o Estado atua no campo que inicialmente é do setor privado.

Ainda com Grau (2010, p. 146-147), a intervenção estatal no e sobre o domínio econômico (atividade econômica em sentido estrito) pode se realizar das seguintes formas: (a) Intervenção por absorção, na qual o Estado atua como sujeito econômico (art. 173 da CR). Nesse caso, o Estado assume de modo integral, em regime de monopólio, o controle dos meios de produção; (b) Intervenção por participação, na qual o Estado assume o controle parcial dos meios de produção e/ou troca em setor específico da atividade econômica em sentido estrito (art. 173 da CR), em regime de competição com empresas privadas do mesmo setor; (c) Intervenção por direção, na qual o Estado pressiona a economia ao empregar mecanismos e normas compulsórias de condutas aos sujeitos da atividade econômica (art. 174 da CR), impondo o Estado condutas na economia, estabelecendo mecanismos e prevendo normas comportamentais compulsórias aos sujeitos da atividade econômica em sentido estrito; e (d) Intervenção por indução ou incentivo, na qual o Estado faz uso de instrumentos de intervenção previstos em normas jurídicas disciplinadoras do funcionamento dos sistemas produtivos (art. 174 da CR), por meio de leis de concessão de crédito ou de renúncia tributária, objetivando um setor da economia (Grau, 2010, p. 147-149).

Para Giovani Clark (2013, p. 442), as lições de Eros Grau e Washington Peluso Albino de Souza quanto ao tema, densidade teórica e prática da intervenção estatal, são próximas e passíveis de harmonização:

Bem próxima às modalidades de atuação estatal apresentado [sic] pelo homenageado, o Prof. Washington Peluso Albino de Souza apresenta as seguintes espécies de intervenção do Estado no domínio econômico: direta (Estado empresário - atuação via empresas estatais – art. 173 da CR), indireta (ação estatal via normas legais de indução econômica ou controle de preços, por exemplo – art. 174 da CR) e intermédia (por intermédio de agências reguladoras e suas normas). O jurista mineiro, apesar de denunciar a consagrada, doutrinariamente, expressão intervenção como mais um preconceito dos liberais, trata da intervenção de forma

genérica, sem proceder à diferenciação da atuação estatal enquanto prestador e regulador de serviço público (verdadeira ação do Estado na visão de Eros Grau), ou agindo em campo privado, digo, por direção, indução, participação ou absorção (atividade econômica em sentido estrito). Em uma leitura minuciosa da obra do saudoso jurista das Minas Gerais, podemos afirmar que geralmente ele se refere ao sentido estrito da atividade econômica estatal quando trata da intervenção, apesar de não excluir os serviços públicos do conteúdo das políticas econômicas (Clark, 2013, p. 442).

Dentre as formas expostas, a de Souza (2003, p. 316) e a de Grau (2010, p. 91-92), para pensar juridicamente o tabelamento dos fretes dos caminhoneiros nos transportes privados de cargas, ficaremos restritos ao Direito Regulamentar Econômico, com a intervenção do Estado na atividade econômica em sentido estrito, no campo privado e mediante normas jurídicas por meio de intervenção por direção (art. 174 da CR).

Passemos, então, na sequência, às reflexões acerca de um instrumento do Direito Regulamentar Econômico: o controle de preços.

## 2 CONTROLE DE PREÇOS NO BRASIL

### 2.1 TRATAMENTO JURÍDICO DO PREÇO

O preço, segundo Washington Peluso Albino de Souza, no texto “Ensaio de conceituação jurídica do preço”, publicado originalmente em 1949 (Souza, 2006, p. 225), é fato econômico que não deve fugir à análise do Direito Econômico. Na análise jurídica do fato-econômico-preço, devem ser abordadas, em especial, as questões de valor e preço em face da justiça. Assim, historicamente, com Diocleciano (Imperador romano de 284 a 305), já se compreendia o instituto da lesão por preço injusto. Na Idade Média, o preço passou a ser gravado pela ideia de que o bem-estar geral predominava sobre o bem-estar individual, levando a Igreja a condenar a usura. Nesse sentido, foi imposta a doutrina do justo preço, pondo-se em prática a ideia do valor em si e da imoralidade do lucro. Nas teorias contemporâneas, as ciências econômicas indicam o preço certo, conforme “leis” econômicas, como a da oferta e da procura, já que, no capitalismo, o preço não tem por finalidade ser recíproco ao uso, e sim ao valor de troca.

Para o Direito Econômico, permanece a busca pelo elemento de justo dentro do preço. Isso porque, de acordo com o princípio da economicidade, elaborado por Washington Peluso Albino de Souza, na década de 1970, o jurista deve sempre buscar o justo-certo, sendo o justo dado pelo Direito e o certo dado pela Economia. É assim que todos os institutos econômicos são refundados na ordem jurídica, devendo a Constituição, em especial, harmonizar interesses aparentemente antagônicos.

Sabendo que a Constituição de 1988 carrega em si a ambiguidade de diversas ideologias econômicas, os ditames constitucionais de liberdade econômica, livre iniciativa, livre concorrência

e liberdade na fixação dos preços, embora marquem atividades econômicas lucrativas, interligadas à própria ideia de mercado, não são únicos nem podem ser interpretados à luz de uma ideologia política/econômica pura. Assim sendo, o controle de preços não retrata violação à livre iniciativa, à livre concorrência ou à liberdade econômica. Pelo contrário, trata-se de limitar o poder econômico privado, objetivando garantir as ditas liberdades e ainda viabilizar a defesa do consumidor, a proteção dos empreendimentos de pequeno porte, o funcionamento do mercado interno e a soberania econômica. Certo é que a liberdade na fixação de preços deve estar centrada em princípios outros também norteadores da Constituição Econômica para promoção da justiça social.

A Constituição Econômica de 1988 adota a democracia econômica e o pluralismo produtivo, de modo que a economia de mercado é admitida como um dos sistemas produtivos possíveis, conforme limitações e imposições constitucionais (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020, p. 56). Assim, o controle de preço é, ao lado dos fundamentos de liberdade econômica, uma possibilidade de intervenção estatal na economia.

Para Aguillar (2019, p. 82), o controle de preços foi praticado no Brasil desde o período da Regulação Patrimonialista no Brasil Colônia (1500-1831), passando pelo Brasil Império e pelo período da Regulação Desconcentrada (1831-1930). De modo significativo e mais próximo à dialética capital-trabalho de nosso tempo, o controle de preços, desde os anos 30 do século passado, esteve presente em todas as facetas econômicas praticadas no solo nacional. Ou seja, em todas as facetas do neoliberalismo, ou melhor, de regulamentação, de regulação, neodesenvolvimentista ou de austeridade (Clark; Corrêa; Nascimento, 2018, p. 303), encontramos a intervenção estatal nos preços privados.

Deve-se entender por controle de preços normas regulatórias de preços em geral, previstas ou não no planejamento estatal setorial e/ou global, com observância das previsões jurídico-normativas de regência, e, geralmente, possuindo a existência de um benefício aos agentes praticantes. Algumas espécies de controle de preços podem ser visualizadas na realidade concreta: o preço mínimo; máximo; tabelado; congelado; e administrado.

Preço mínimo: fixação de valor monetário mínimo, como um piso limitador. Aqui o preço será fixado de acordo com os custos, possibilitando uma margem de ganho aos agentes econômicos. Ademais, o preço mínimo não significa a eliminação dos lucros ou de ganhos, pelo contrário, ele garante os custos e uma margem sobra ao seu praticante, evitando, por vezes, a não sucção de riqueza de segmentos vulneráveis e ainda a garantia da soberania econômica nacional, a continuidade da empresa de pequeno porte na livre concorrência, a redução da desigualdade social etc.

Dois exemplos de preço mínimo podem ser apontados, o primeiro realizado anualmente pelo Ministério de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em cumprimento ao disposto no Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, que institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários, publica, em favor dos produtores, portarias com os preços mínimos de diversos produtos agropecuários. A garantia de preço é dada pela União, que pode comprar os produtos pelo preço mínimo ou

conceder financiamento, com opção de venda, inclusive para acondicionamento e transporte dos produtos. Outro exemplo do preço mínimo é o aplicado ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de acordo com o Decreto-Lei nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006. O Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) tem por objetivo assegurar a remuneração dos custos de produção aos agricultores familiares financiados pelos Pronaf, com amortização ou liquidação de operações de crédito junto aos agentes financeiros. Na prática, com o controle de preços, os agricultores familiares têm assegurado, no mínimo, o custo da produção, pois os produtos que estiverem com preço em queda no mercado terão descontos de amortização ou liquidação. O desconto concedido pelo agente financiador deve ser correspondente à diferença entre o preço de mercado e o de garantia, que tem como base o custo de produção.

Preço máximo: fixação de um patamar de valor monetário máximo, como um teto limitador. A Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), criada pela Lei nº 10.742, de 6 de outubro de 2003, e regulada pelo Decreto nº 4.766, de 26 de junho de 2003, tem competência para, anualmente, regular o preço de medicamentos, incluindo porcentagens e prazos de reajuste, estabelecendo, assim, o preço máximo a ser cobrado do consumidor. A propósito, o STF, em 2013, por razão do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) nº 28.487/DF (Brasil, 2013, p. 1-38), de relatoria do Ministro Dias Toffoli, já atestou a constitucionalidade da possibilidade da intervenção estatal no preço, afirmando que o preço máximo nas vendas de determinados medicamentos é parte da reprovação constitucional do aumento arbitrário dos lucros (art. 173, § 4º, da CR), pois a Constituição agrega preocupação social aos princípios gerais da atividade econômica.

Preço tabelado: fixação de preço de bens e serviços pelo Estado, devendo ser seguido obrigatoriamente pelos agentes econômicos. Essa forma de controle de preços ocorre, por exemplo, de acordo com o art. 220 do Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010, que regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O art. 220 estabelece o tabelamento do preço do cigarro que contenha tabaco. Os fabricantes devem assegurar que os preços de venda a varejo sejam divulgados ao consumidor mediante tabela informativa entregue ao varejista e disponibilizada aos consumidores no ato da compra. O descumprimento da norma implica o descumprimento de obrigação acessória tributária, sujeitando tanto o varejista quanto o fabricante às penalidades legais.

Preço congelado: fixação de preço de bens e serviços corresponde ao momento no mercado de consumo, sem que haja possibilidade de correção. Esse modelo foi utilizado nas décadas de 1980 e 1990, como forma de contenção da inflação, com os ditos “planos” Cruzado I (1986) e II (1986), Bresser (1987), Verão (1989) e Collor (1990) (Clark; Corrêa; Nascimento, 2018, p. 307).

Preço administrado: são preços insensíveis às condições de oferta e demanda, porque estão estabelecidos em contrato ou pela Administração Pública. A administração desses preços visa a controlar a inflação e a disponibilidade dos produtos e realização de política social. É utilizada, por exemplo, para energia elétrica e telefonia, que têm preços regulados por contratos de concessão de prestação de serviço público. O preço administrado também é utilizado para definir o preço dos

combustíveis. A Petrobras, nesse sentido, ao administrar o preço, deve levar em consideração os preços do produtor ou importador da gasolina, a carga tributária, o custo do etanol e as margens de distribuição e revenda (10 respostas [...],[2021]). Outra forma prevista para o reajuste do preço administrado ocorre por meio do índice de inflação, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), em especial quando não se trata de previsão contratual ou legal.

O Direito Regulamentar Econômico revela-se, dessa forma, instrumento capaz de permitir a presença estatal no domínio econômico. O controle de preços, inicialmente precedido de planejamento estatal, deve ser executado pelos entes responsáveis, com respeito às previsões constitucionais fixadas. Cuida-se, assim, de limitar o poder econômico privado, garantir o funcionamento do mercado interno e gerar o desenvolvimento.

## 2.2 ANÁLISE JURÍDICA DO TABELAMENTO DE FRETES RODOVIÁRIOS DE CARGA

Em maio de 2018, o movimento dos caminhoneiros bloqueou rodovias em todo o território nacional, obstando o fornecimento regular de diversos itens essenciais (combustíveis, medicamentos, alimentos e insumos em geral). Uma das reivindicações do movimento era solucionar os seus altos custos com combustíveis e pedágios, e uma das soluções tabuladas foi o tabelamento dos fretes rodoviários de carga no Brasil.

A Medida Provisória nº 832, de 2018, convertida na Lei nº 13.703, de 2018 — e regulamentada inicialmente pela Resolução nº 5.820, de 30 de maio de 2018, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), e, com a revogação desta, pela Resolução nº 5.858, de 12 de novembro de 2019, restabelecendo os efeitos da Resolução nº 5.849, de 16 de julho de 2019 —, previu a chamada “Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas”, como forma de atender àquela reivindicação específica e viabilizar a promoção de condições razoáveis, com contraprestação adequada ao serviço prestado à nação.

Caberá à ANTT a publicação da referida tabela e, nela, a fixação dos preços mínimos, considerando-se o quilômetro rodado na realização do frete, por eixo carregado e segundo as normas do art. 3º da Medida Provisória nº 832, de 2018, e, depois da conversão, da Lei nº 13.703, de 2018. Assim sendo, tecnicamente, a intervenção da União, quanto às espécies de controle de preços, deu-se por meio de preço mínimo, por intermédio da Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas e, não, de tabelamento, como geralmente se referem a mídia e as esferas sociais de debate.

A orientação quanto à formação dos preços mínimos fixados deve considerar, com prioridade, os custos do óleo diesel e dos pedágios (art. 7º da Medida Provisória nº 832, de 2018; art. 4º, § 1º, da Lei nº 13.703, de 2018). Percebe-se que o preço mínimo será construído a partir dos custos reais dos caminhoneiros e das empresas do setor, e, logicamente, considerando um *plus* ou uma margem de ganho. A política econômica setorial focada passou a ser versada pelo instituto do controle de preços, a fim de ser voltada a um ponto ou a uma zona de equilíbrio entre interesses individuais e sociais, mais precisamente adotou teoricamente a regra do equilíbrio (Souza, 2017,

p. 122-123). Ensina o saudoso jurista Washington Peluso Albino de Souza quanto à regra do equilíbrio: “Para toda relação de Direito Econômico há sempre um ‘ponto de equilíbrio’, ou uma ‘zona de equilíbrio’, que traduz a mais justa ponderação dos interesses individuais e sociais postos em confronto ante os fundamentos econômicos da ideologia adotada” (Souza, 2017, p. 123).

Nesse caso específico, temos, de um lado, as disputas dos interesses privados quanto aos valores dos fretes de cargas e, do outro, a sociedade e os setores produtivos dependentes do transporte rodoviário de cargas. Em resumo: os caminhoneiros eram remunerados por fretes que não correspondiam às suas necessidades ou/e expectativas de ganhos, enquanto os empresários e usuários dos serviços se negavam à elevação dos valores dos fretes. Não seria demais incluir na disputa, ante a predominância do modal rodoviário na circulação de mercadorias no Brasil, toda a sociedade e demais agentes das atividades econômicas como interessados na solução da disputa quanto ao preço dos fretes de transporte de cargas rodoviárias.

A política de preços mínimos, estabelecida pela Lei nº 13.703, de 2018, foi questionada perante o STF, nas ADIs nºs 5956/DF, 5959/DF, 5964/DF, ajuizadas pela ATR Brasil, representando as transportadoras, pela CNI e pela CNA. E, em síntese, as requerentes alegam que a previsão de preço mínimo afronta formal e materialmente a Constituição (Brasil, 2018b; Brasil, 2018c; Brasil, 2018d). Formalmente, por vedação constitucional à matéria ser regulada por medida provisória e materialmente por violação da livre iniciativa, da livre concorrência, da defesa do consumidor, da redução das desigualdades regionais, da busca do pleno emprego, gera o abuso do poder econômico estatal e a imposição do planejamento estatal ao setor privado, contrariando ainda ato jurídico perfeito, bem como os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (Brasil, 2018b, p. 1-28; Brasil, 2018c, p. 1-29; Brasil, 2018d).

As três ADIs (5956/DF, 5959/DF e 5964/DF) — com autos reunidos para tramitação conjunta — têm relatoria do Ministro Luiz Fux, o qual, nos autos da ADI nº 5956/DF, em decisão proferida na data de 12 de dezembro de 2018, revogou a liminar antes concedida, determinando que se aguardasse a manifestação do Plenário do STF acerca do mérito da causa (Brasil, 2018e, p. 1-3). Enquanto o STF não pauta os pleitos, foram tentadas conciliações entre representantes dos caminhoneiros, transportadores, setor produtivo, da Procuradoria-Geral da República e da União, mas sem êxito. Permanece a observância obrigatória do preço mínimo do frete rodoviário de carga, como previsto nas normas legais citadas acima.

Mesmo sem julgamento definitivo do STF, é possível estabelecer, desde já, com os fundamentos e método do Direito Econômico, elementos que apontem para a decisão constitucionalmente possível para o caso.

Quanto à inconstitucionalidade formal, embora os arts. 178 e 246 da Constituição de 1988 contenham a proibição do uso da medida provisória para regular matéria de transporte, a medida provisória foi convertida em lei, a Lei nº 13.703, de 2018, sanando-se, assim, o vício originário da matéria.

Quanto à livre iniciativa, conforme exposto, a interpretação constitucional exige a junção com as demais normas constitucionais, entre elas, a do valor social do trabalho. “Isso significa

que a *livre iniciativa* não é tomada, enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, como expressão individualista, mas sim no quanto expressa de socialmente valioso” (Grau, 2010, p. 202). Assim, ao contrário do que afirmam as petições iniciais das ADIs, não se trata apenas de garantir a propriedade privada, a liberdade de exercício de atividades econômicas, a liberdade de negociação e a liberdade de concorrência. Ao lado dessas liberdades e de modo igualmente importante, estão os trabalhadores, pois “[...] a ordem econômica dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado” (Grau, 2010, p. 202).

A livre iniciativa só é um direito constitucional se compreendida com suas limitações. Grau (2010, p. 207) expõe essa ideia, afirmando que a “[...] liberdade de iniciativa econômica é liberdade pública precisamente ao expressar *não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei*”. Assim, a Lei nº 13.703, de 2018, pode limitar a livre iniciativa, ao estabelecer um preço mínimo para o frete de cargas no Brasil.

Quanto à livre concorrência, a inicial da ADI nº 5964/DF (Brasil, 2018d), em particular, aponta ter havido violação pela intervenção indevida do Estado no domínio econômico, pois a fixação dos preços seria uma liberdade dos agentes econômicos e não do Estado. No mesmo sentido, na ADI nº 5964/DF (Brasil, 2018b), alega-se que há abuso de poder econômico, pois o Estado só poderia intervir no mercado, regulando o preço, se houvesse alguma dominação de mercado por parte de uma empresa. Afirma-se ainda que o preço mínimo formaria um cartel no setor de transporte de cargas. Afirmações essas, porém, que não se sustentam ante a interpretação sistemática da ordem econômica constitucional.

Ao contrário do que afirma a CNI, autora da ADI nº 5964/DF, não há oposição entre a livre concorrência e o abuso de poder econômico, uma vez que este se deriva daquela. Na sociedade capitalista atual, o poder econômico financeiro impera (Avelãs Nunes, 2012, p. 30). A livre concorrência “[...] significa *liberdade de concorrência*, desdobrada em liberdades privadas e liberdade pública [...]” (Grau, 2010, p. 212), de modo que a liberdade ali prevista não é ilimitada e, sim, regulada. A desconcentração de poder econômico por parte da intervenção estatal é permitida e regulada pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Brasil, 2011), que estrutura o sistema brasileiro de defesa da concorrência. A “[...] liberdade de iniciativa econômica é liberdade pública precisamente ao expressar *não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei*.” (Grau, 2010, p. 207). Conforme demonstrado nos tópicos anteriores, a forma escolhida pelo Estado, preço mínimo, é constitucional, por regular uma liberdade pública e por reafirmar o ideal jurídico de que o mercado não é a única preocupação da Constituição Econômica.

Quanto à defesa do consumidor, alega-se que o aumento do frete importará o aumento dos preços finais dos produtos ao consumidor. O argumento que contesta o preço mínimo inverte a racionalidade da defesa do consumidor: a proteção jurídica da defesa do consumidor é alienante e quebra a dialética capital-trabalho do capitalismo, pois, se todos são consumidores, o sentido de classe deixa de existir. Entretanto, se pensarmos na noção de consumidor a partir da assimetria, consumidor é aquele que se encontra na posição estrutural mais frágil em relação ao fornecedor, ou seja, ao produtor/vendedor dos bens ou de serviços de consumo (Grau, 2010, p. 255). Nessa ótica,

os caminhoneiros, como partícipes da sociedade de mercado, também são consumidores e devem, com o fruto de seu trabalho, receber o preço que lhes permita consumir.

Quanto à redução das desigualdades regionais, a alegação é a de que as regiões Norte e Nordeste seriam financeiramente mais prejudicadas, impedindo, assim, o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza. Soma-se a essa afirmação a ideia de que o preço mínimo estabelecido para o frete impediria a busca do pleno emprego, afirmando-se, ainda, que haverá redução da atividade econômica, em especial nas regiões Norte e Nordeste, resultando em desemprego na região, violando-se, assim, também a dignidade da pessoa humana. O argumento se equivoca tanto em seu aspecto teórico quanto em seu aspecto prático. Em seu aspecto teórico, a ideia do pleno emprego é tributária do ideal keynesiano, que demanda do Estado postura ativa no mercado. O pleno emprego se realiza por meio de políticas públicas voltadas para o trabalhador. As empresas, na execução desse fundamento conformador da Constituição, ao se inserirem na política de pleno emprego, sujeitam sua propriedade à função social de alocar mais pessoas nas funções de trabalho; como se vê, o pleno emprego não se faz por meio do sacrifício do preço justo pelo trabalho assalariado — mesmo porque, ao lado do pleno emprego, a Constituição determina também a valorização do trabalho. Em seu aspecto prático, o argumento apresenta uma abordagem preconceituosa das regiões Norte e Nordeste, como se elas fossem as de maior número de desempregados no Brasil.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), no ano de 2018, as taxas de desocupação eram as seguintes:

**Tabela 1 - Taxa de desocupação total**

Região	1º trimestre 2018	2º trimestre 2018	3º trimestre 2018	4º trimestre 2018
Nordeste	15,9	14,8	14,4	14,5
Norte	13,8	12,1	11,6	11,7
Sudeste	13,8	13,2	12,5	12,1
Sul	8,4	8,2	7,9	7,3
Centro-Oeste	10,5	9,5	8,9	8,5

Fonte: IBGE (2021).

Como se vê, pelos dados, a região Sudeste, em 2018, tinha mais desemprego que a região Norte do país. No mesmo sentido, Ferrari e Brasil (2015, p. 683) apontam que, entre 2002 e 2012, o Distrito Federal, Rio de Janeiro e São Paulo tinham taxas de desemprego tão elevadas quanto Amazonas, Sergipe, Bahia e Pernambuco. Entre os Estados com taxas baixas de desemprego, figuravam Ceará, Tocantins, Acre, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte.

A política de pleno emprego é sim desejável. Mas, ao contrário do que apontam as ADIs, não será o preço do frete o responsável por sua não realização. Além disso, não demonstram, de maneira fática alguma, como o frete importará em desempregos pelo país, utilizando-se das regiões mais pobres como exemplo, sem qualquer elemento que comprove a afirmação apresentada ao STF.

Quanto à violação do ato jurídico perfeito, haveria inconstitucionalidade pelo fato de a definição do preço mínimo não ter ressalvado os contratos em vigor; porém, em conformidade com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro

de 1942, e alterações) (Brasil, 1942), a ressalva do ato jurídico perfeito aplica-se apenas para os contratos anteriores à promulgação da lei, não tendo o poder de declarar a inconstitucionalidade de toda a Lei nº 13.703, de 2018.

Quanto à violação da proporcionalidade, justifica-se, na argumentação da inconstitucionalidade, pela violação dos arts. 1º e 5º, LIV, ambos da Constituição de 1988, pois o preço mínimo estaria definido em termos simplistas (custo do óleo diesel e pedágios), sem análise de mercado, e a pena pelo descumprimento também seria desproporcional, por ser o dobro do valor do frete em favor do transportador.

Na verdade, o art. 4º, § 1º, da Lei nº 13.703, de 2018, estabelece que o preço mínimo deverá refletir os custos operacionais totais do transporte, definidos e divulgados pela ANTT, com priorização dos custos referentes ao óleo diesel e aos pedágios.

É importante salientar que, ao regular o preço, o Estado não pode fixá-lo abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor, o que configura empecilho à livre iniciativa. No caso de o Estado, por razão de fixação de preço em valores inferiores, causar prejuízos ao setor privado, é devida a indenização por parte da Administração Pública, conforme já decidiu o próprio STF, em 2005, no Recurso Extraordinário (RE) nº 422.941/DF, sob relatoria do Ministro Carlos Velloso (Brasil, 2006b, p. 654-697). Portanto, não se trata de cálculo simples e sim de cálculo feito por agência competente, considerando a complexidade do transporte de cargas e os custos de óleo diesel e pedágios, e que busca, ao mesmo tempo, não gerar prejuízos para o setor privado e manter digna a remuneração dos caminhoneiros.

Quanto à pena, ao dobrar o valor do frete, a Lei nº 13.703, de 2018, espera valer-se do efeito pedagógico para que o preço mínimo seja pago ao caminhoneiro. Se a norma não convence o agente de não a violar, serve apenas como incentivo ao seu próprio descumprimento.

Em síntese, com fundamento, aliás, no voto do Ministro Eros Grau na ADI nº 1950/SP (Brasil, 2006a, p. 52-76), é possível afirmar que a ordem econômica constitucional de 1988 definiu um sistema econômico que deve equilibrar a ideia de livre iniciativa e de intervenção estatal na economia. Esse equilíbrio é encontrado no programa constitucional de ações que o Estado e a sociedade devem cumprir na economia. A livre iniciativa é liberdade que cabe, na ótica constitucional, ao mercado e ao Estado, à empresa e ao trabalho. Se, de um lado, há livre iniciativa do setor privado, do outro, há a determinação de que o trabalho seja digno e bem remunerado. Um ponto fica evidente: a pressão pelos fatos socioeconômicos, bem como a necessidade do Estado de intervir no domínio econômico, no caso, a União, com base nos arts. 24, I, 170 e 174, todos da Constituição de 1988, a fim de defender a continuidade das atividades produtivas e do mercado interno, foram, teoricamente, fincadas em alguns ditames da nossa Constituição Econômica, dentre eles, do próprio fundamento da livre iniciativa, objetivando que os sistemas produtivos continuem a funcionar (art. 170, *caput*, da CR); do princípio da defesa do consumidor (art. 170, V, da CR), evitando assim o desabastecimento e a elevação dos preços de produtos e serviços; da proteção do mercado interno, como patrimônio nacional (art. 219 da CR), fundamental ao desenvolvimento nacional e à dignidade humana.

## CONCLUSÃO

Os conflitos quanto aos valores do serviço de frete rodoviário no Brasil culminaram com o movimento de caminhoneiros, em maio de 2018, demonstrando a urgência de enfrentamento do assunto pelo Estado brasileiro, pois o setor é responsável pelo transporte de boa parte das cargas no território brasileiro.

O clamor por medidas de políticas econômicas estatais partiu dos caminhoneiros e deixou às claras o desequilíbrio e os problemas no segmento de fretamento rodoviário de carga, bem como a falta do planejamento estatal setorial e global para um importante setor.

O Estado brasileiro, por parte da União, assim reconheceu e, com o controle de preços por preço mínimo, disciplinou a cobrança do frete rodoviário no Brasil na Medida Provisória nº 832, de 2018, convertida na Lei nº 13.703, de 2018 — e regulamentada inicialmente pela Resolução nº 5.820, de 2018, e, com a revogação desta, pela Resolução nº 5.858, de 2019, restabelecendo os efeitos da Resolução nº 5.849, de 2019.

Do outro lado, a ATR Brasil, a CNI e a CNA questionam, perante o STF, nas ADIs nºs 5956/DF, 5959/DF, 5964/DF, a constitucionalidade da “tabela de fretes” tal como disciplinada. Mas não conseguiram êxito quanto à liminar, e o controle de preços continua em vigor até o momento.

É inegável que o controle de preços se mostra como instrumento constitucionalmente admitido, sendo enquadrado na intervenção indireta do Estado brasileiro no domínio econômico, chamada ainda de Direito Regulamentar Econômico. Ademais, historicamente, no Brasil, sempre tivemos o controle de preços em suas diversas espécies, inclusive, atualmente, temos os preços mínimos de alguns produtos agrícolas, os administrados de serviços públicos, como de transporte coletivo, luz e água, bem como o preço máximo de certos medicamentos. Obviamente, o preço mínimo não elimina os ganhos dos agentes econômicos, pelo contrário, garante os custos e um *plus* mínimo de ganho.

Nessa perspectiva, a intervenção estatal, por intermédio da adoção do preço mínimo dos fretes, é perfeitamente compatível com a ordem jurídica constitucional, pois a adoção do controle de preços possui base constitucional, sobretudo nos arts. 22, IX e XI, 24, I, 170 e 174, todos da CR. Todavia, confirmando a hipótese proposta, a dita política econômica conjuntural e imediatista apenas comprovou a falta de um planejamento estatal setorial ou/e global para o setor, deixando assim o mercado interno nacional, os consumidores e as cadeias produtivas e comerciais frágeis e sujeitos a novos conflitos devido a um dilema estrutural não resolvido.

## REFERÊNCIAS

10 RESPOSTAS para suas dúvidas sobre o preço da gasolina. **Postos Quality**, São Paulo, [2021]. Disponível em: <https://postosquality.com.br/noticia/10-respostas-para-suas-duvidas-sobre-o-preco-da-gasolina>. Acesso em: 24 fev. 2021.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. Rio de Janeiro: Atlas, 2019. E. book.

AVELÃS NUNES, António José. **A crise atual do capitalismo**: capital financeiro, neoliberalismo, globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. Dilemas da constituição econômica: homenagem ao centenário de Washington Peluso Albino de Souza. *In*: CLARK, Giovani; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Constituição econômica, direito econômico e direito comparado**: estudos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza pelo centenário de seu nascimento. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2018. p. 39-52.

BERCOVICI, Gilberto. O princípio da subsidiariedade e o autoritarismo. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 8 nov. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-08/estado-economia-principio-subsidiariedade-autoritarismo>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm). Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018**. Institui a política nacional de pisos mínimos do transporte rodoviário de cargas. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13703&ano=2018&ato=2cak3Z61UeZpWTbb5>. Acesso em 5 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). RMS 28.487/DF. Constitucional e Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Supremacia do interesse público sobre o privado. Competência normativa conferida à Administração Pública. Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED). Coeficiente de Adequação de Preço (CAP). Lei nº 10.742/2003. Resolução nº 4/2006. Tutela constitucional do direito à saúde (art. 196 CF). Recurso ordinário em mandado de segurança não provido. [...]. Recorrente: Expressa Distribuidora de Medicamentos Ltda. Recorrida: União. Relator: Min. Dias Toffoli, 26 de fevereiro de 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 050, p. 1-38, 14 mar. 2013, Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3500237>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Recurso Extraordinário 422.941/DF.

Constitucional. Econômico. Intervenção estatal na economia: regulamentação e regulação de setores econômicos: normas de intervenção. Liberdade de Iniciativa. CF, art. 1º, IV; art. 170. CF, art. 37, § 6º. I. [...]. Recorrente: Destilaria Alto Alegre S/A. Recorrida: União. Relator: Min. Carlos Velloso, 06 dez. 2005. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, p. 654-697, 24 de março de 2006b. pp-00055, ementário 02226-04. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=368446>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1950/SP. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 7.844/92, do Estado de São Paulo. Meia entrada assegurada aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino. Ingresso em casas de diversão, esporte, cultura e lazer. Competência concorrente entre a União, Estados-membros e o Distrito Federal para legislar sobre direito econômico. Constitucionalidade. Livre iniciativa e ordem econômica. Mercado. Intervenção do Estado na economia. Artigos 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, da Constituição do Brasil. [...]. Requerente: Confederação Nacional do Comércio – CNC. Requeridos: Governador do Estado de São Paulo e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Eros Grau, 3 de novembro de 2005. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, p. 52-76, 2 jun. 2006a. pp-00004, ementário 02235-01. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266808>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5956/DF**. Petição inicial, p. 1-28, recibo de petição eletrônica 7 jun. 2018. Requerente: Associação do Transporte Rodoviário de Cargas do Brasil – ATR BRASIL. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF: STF, 2018a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5481962>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5959/DF**. Petição inicial, p. 1-29, recibo de petição eletrônica 12 jun. 2018. Requerente: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF: STF, 2018b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5485876>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5964/DF**. Petição inicial, não paginada, recibo de petição eletrônica 14 jun. 2018. Requerente: Confederação Nacional da Indústria - CNI. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF: STF, 2018c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5489322>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tutela Provisória na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5956/DF**. Revoga a liminar anteriormente concedida [...]. Peça 340, p. 1-3. Requerente: Associação do Transporte Rodoviário de Cargas do Brasil – ATR BRASIL. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF: STF, 2018d. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5481962>. Acesso em: 12 mar. 2021.

CLARK, Giovanni. A ADI 1950: o voto aula do direito econômico. *In*: COSTA, José Augusto Fontoura; ANDRADE, José Maria Arruda de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen. **Direito: teoria e experiência**. Estudo em Homenagem a Eros Roberto Grau. São Paulo: Malheiros, 2013. t. 1, p. 429-451.

CLARK, Giovanni; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A

constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 71, p. 677-700, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1886>. Acesso em: 12 jun. 2020.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. O direito econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 73, p. 301-324, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1950>. Acesso em: 19 nov. 2020.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: Edufpi, 2020.

FERRARI, Tatiana Kolodin; BRASIL, Gutemberg Hespanha. Comportamento do desemprego regional no Brasil: uma aplicação de teste de convergência em painel. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 673-688, set./dez. 2015.

FOUCAULT, Michael. **Nascimento da biopolítica: curso no Collège de France (1978-1979)**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008. (Coleção Tópicos).

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica**. 14. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. Com notas de rodapé pela Professora Juliana Campos Horta.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada – PNAD**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego). Acesso em: 12 mar. 2021.

LELIS, Davi Augusto Santana de. Direitos sem dinheiro: do novo regime fiscal à COVID-19. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 56, n. 2, p. 164-176, maio/ago. 2020.

LELIS, Davi Augusto Santana de. Ideologia constitucional e políticas públicas: uma crítica ao Novo Regime Fiscal. **Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas - Redepp**, Viçosa, v. 1, n. 2, p. 143-153, 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. (Tradução da edição portuguesa).

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999. Nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 20, de 15.12.1998).

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Breve depoimento sobre a introdução do Direito Econômico no ensino jurídico, enquanto disciplina curricular. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 49, p. 225-236, jul./dez. 2006.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2017.

STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. Tradução de Alexandre Morales. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 92, p. 35-56, mar. 2012.

Recebido em: 22/04/2021

Aceito em: 24/04/2023