



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 148.884 - PR (2012/0039582-9)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
AGRAVANTE : SINDICATO RURAL DE MARINGÁ E OUTROS
ADVOGADO : ROOSEVELT MAURÍCIO PEREIRA
AGRAVADO : COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB
ADVOGADO : SANDRA CALABRESE SIMÃO E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. DECISÃO QUE INADMITIU RECURSO ESPECIAL. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 182/STJ. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Hipótese em que o Tribunal de origem concluiu, com base na prova dos autos, que, "ao contratarem com particulares, os autores abriram mão das opções oferecidas pela União, não havendo nenhum elemento apto a atrair a responsabilidade estatal por eventuais prejuízo". A revisão desse entendimento implica reexame de fatos e provas, obstado pelo teor da Súmula 7/STJ.

2. O vigente art. 544, § 4º, I, do Código de Processo Civil – com redação determinada pela Lei 12.322/2010, que alterou o procedimento recursal do Agravo contra a decisão que inadmite o Especial – prevê como atribuição do Relator "não conhecer do agravo manifestamente inadmissível ou que não tenha atacado especificamente os fundamentos da decisão agravada".

3. Não tendo sido infirmadas as razões que nortearam o *decisum* impugnado, não se pode conhecer do Agravo.

4. Agravo Regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque e em bloco." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou, justificadamente, do julgamento o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha.

Brasília, 22 de maio de 2012(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 148.884 - PR (2012/0039582-9)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : SINDICATO RURAL DE MARINGÁ E OUTROS
ADVOGADO : ROOSEVELT MAURÍCIO PEREIRA
AGRAVADO : COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB
ADVOGADO : SANDRA CALABRESE SIMÃO E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuida-se de Agravo Regimental interposto contra decisão que não conheceu do Agravo em Recurso Especial, uma vez que não foram infirmadas as razões que nortearam o *decisum* agravado.

Os agravantes sustentam, em suma:

(...) houve refutação expressa e impugnação específica aos fundamentos da decisão que negou seguimento ao Especial, pois a questão - repita-se - nodal, do feito, dizia e diz respeito à violação ao art. 85 da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) e no art. 31, § 5º, da Lei nº 8.171/91.

Pleiteiam a reforma do julgado pela Turma.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 148.884 - PR (2012/0039582-9)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 27.4.2012.

O Agravo Regimental não merece prosperar, pois a ausência de argumentos hábeis para alterar os fundamentos da decisão ora agravada torna incólume o entendimento nela firmado. Portanto não há falar em reparo na decisão.

Conforme consignado no *decisum* agravado, o Tribunal de origem inadmitiu o Recurso Especial sob o seguinte fundamento:

A parte recorrente discorre sobre tema relacionado a garantia do preço mínimo. Entende, por conseguinte, ter havido violação ao disposto nos arts. 85 da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra); e 31, § 5º, da Lei nº 8.171/91.

O recurso não merece prosseguir, porquanto a questão suscitada implica revolvimento do conjunto probatório, vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula nº 07 do Superior Tribunal de Justiça que assim estabelece: a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.

Nas razões do Agravo, verifica-se que os agravantes deixaram de impugnar a decisão recorrida, limitando-se a reproduzir os argumentos do Recurso Especial, defendendo a obrigação da União de indenizar os prejuízos causados aos produtores de soja do Estado do Paraná que comercializaram as safras de soja nos anos de 2005, 2006 e 2007 por preço abaixo do valor mínimo que deveria ter sido fixado pelo Governo Federal de acordo com previsão legal.

Ora, as razões do recurso devem exprimir, com transparência e objetividade, os motivos pelos quais o recorrente visa reformar o *decisum*, o que não ocorre no caso.

Dessa maneira, não tendo sido infirmadas as razões que nortearam o *decisum* impugnado, não se poderia conhecer do Agravo em Recurso Especial .

Ademais, acrescento que o Tribunal de origem, ancorado na interpretação de dispositivos constitucionais e à luz dos elementos fáticos constantes dos autos, concluiu pelo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

afastamento da responsabilidade estatal por eventuais prejuízos. Eis o teor do voto-condutor do julgado:

A magistrada de origem historiou de forma precisa e detalhada as circunstâncias que envolvem a política de preços mínimos na sentença, da qual se extrai trecho relevante:

A Constituição Federal de 1988, na época de sua elaboração, viveu uma dicotomia: embora fundada em princípios que promovem um Estado Social, com ampla participação estatal para a execução de políticas públicas, admitindo, em algumas hipóteses, sua intervenção na ordem econômica, ressaltou também ser um Estado liberal, de modo a permitir o livre fluxo da economia. Desta maneira, a Constituição, ao estabelecer a ordem econômica no artigo 170, fundou-se em princípios aparentemente contraditórios tais como livre iniciativa e livre concorrência (reforçando a idéia de Estado liberal) e função social da propriedade e busca do pleno emprego (em favor do Estado Social). Essa dicotomia se encontra bem explicada por Aloísio Zimmer Júnior (Curso de Direito Administrativo, 2ª Edição, Ed. Verbo Jurídico, pp. 57/58):

(...)

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 entregou ao Estado instrumentos que permitam a ele o direcionamento da política econômica, de modo que sempre atendam ao interesse público em detrimento do interesse meramente privado, e cumpra as finalidades sociais propostas, com o direcionamento do princípio da dignidade da pessoa humana. No entanto, a intervenção estatal na economia, seguindo as tendências mundiais, não pode extrapolar a livre iniciativa e a livre concorrência, devendo se fazer presente apenas de modo subsidiário, de modo a equilibrar relações distorcidas (por exemplo, em nome da defesa do consumidor, outro princípio constitucional da atividade econômica).

A intervenção estatal poderá se dar de forma direta (em alguns casos raros estabelecidos na própria Constituição), em um ambiente em que disputará de forma igualitária com outros agentes econômicos, ou indireta, como agente normativo e regulador da atividade econômica, nos termos do artigo 174 da Constituição Federal. Com este último perfil, o Estado poderá traçar normas de incentivo e planejamento para o setor privado, de modo a direcionar recursos para as atividades mais importantes ou então as em desequilíbrio social. Lembre-se: tudo isso num contexto de economia regida pelas leis do mercado onde impera o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

princípio da livre concorrência.

(...)

O poderio econômico da agricultura sempre foi reconhecido pelo Estado brasileiro, até poucas décadas atrás predominantemente um Estado rural. Mais precisamente em 1964, quando a agricultura ainda era o maior agente econômico do Brasil e uma pequena maioria da população ainda morava nos campos, houve necessidade de se fazer uma legislação protetiva ao trabalhador rural. Foi nesse contexto que surgiu o Estatuto da Terra (L. 4.504/1964), diploma normativo que veio para zelar especialmente a função social da propriedade rural e a valorização do uso da terra. O artigo 85 da referida lei previu, como forma de **orientação** ao Poder Executivo, a política de preços mínimos a ser estabelecida pelo governo federal como **uma das formas** de fomento para o setor agrícola. Dispõe a sua redação:

(...)

Perceba-se: teoricamente, o preço mínimo previsto neste artigo é fixado aos agricultores que queiram vender seus produtos diretamente ao governo, sendo apenas uma referência aos produtores particulares, ou seja, não se trata de tabelamento de preços. E a tabela de custos, como dispõe o próprio Estatuto da Terra, será fixada de acordo com a essencialidade do produto. Assim, teoricamente os gêneros alimentícios utilizados na alimentação da população brasileira devem ser os melhor valorizados.

No entanto, a política de preços mínimos com a fixação de preços pelo governo e posterior compra deste mostra-se insuficiente para fomentar a agricultura. Ademais, garantir um lucro mínimo de 30% a uma única classe de comerciantes talvez se justificasse àquela época, com a maior parte do fluxo econômico do Brasil vindo do campo. Seguindo a evolução da ordem econômica mundial (do intervencionismo estatal ao liberalismo), os incentivos agrícolas estatais não podiam mais sobrecarregar os cofres públicos de maneira que outros setores cada vez mais importantes para a economia nacional fossem deixados de lado. O que o Estatuto da Terra previu é inconcebível em um Estado capitalista, em que não é possível a garantia de qualquer margem de lucro, especialmente uma que possa até ser considerada imensa a depender do momento econômico em que se vive. Afinal, a fixação de preços é muito mais complexa do que qualquer lei pode prever, especialmente para a agricultura, onde há influência inclusive de fatores climáticos em ordem global. Se o governo sempre ofertasse a compra de produtos por valores acima do mercado, não haveria por que os comerciantes oferecerem sua mercadoria na iniciativa privada. Bastaria vender para o governo - e assim o mercado, sem ter para quem vender, quebraria, acabando com a razão de ser do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sistema capitalista.

(...)

Dois anos após a criação do Estatuto da Terra, o próprio governo, antevendo a evolução mundial e a abertura de mercado, considerou inexecutável aquela legislação, criando o Decreto-Lei 79/1966, normatizando a política de preços mínimos. Note-se que a referido diploma normativo (que possuía força de lei) é posterior ao Estatuto da Terra, revogando tacitamente este onde houvesse incompatibilidade, além de ser norma especial com relação àquela, visto que veio para tratar especialmente dos preços mínimos agrícolas. Dispõem os artigos 4º e 5º da referida lei:

(...)

Perceba-se que a política de preços mínimos, de acordo com o artigo 4º do referido Decreto-lei, não prevê apenas a compra direta pelo governo, como também torna possível um programa de financiamento.

Não é possível afirmar que o referido Decreto-Lei tenha sido rejeitado (ainda que tacitamente) pelo Congresso Nacional. Afinal, além de ele ter tratado de matéria compatível com a atual Constituição e em consonância com a atual abertura de mercado, o próprio Congresso Nacional continuou utilizando-o como base para novas legislações. Inclusive, percebe-se que há alteração da referida legislação por meio de uma lei editada recentemente (a Lei 11.775/2008). E, ainda que houvesse realmente uma rejeição tácita do diploma expedido durante o regime militar, não seria possível aplicar o Estatuto da Terra à política de preços mínimos, pelas razões já explicadas.

(...)

Ainda de acordo com o raciocínio proposto pela Constituição de 1988, a legislação aplicável à política agrícola não propôs uma omissão total do governo (isso, sim, confrontaria o artigo 187 da Constituição Federal). E não houve omissão: além das tabelas de preços mínimos regularmente fixadas pelo Poder Executivo de acordo com autorização legislativa, há execução de outras políticas, inclusive para o caso da soja, produto relevante para o mercado exportador brasileiro.

Com relação à soja, este produto não está dentro do programa AGF (Aquisição do Governo Federal), ou seja, não há autorização para que o governo compre diretamente a soja desde o Decreto nº 2.806/1998, que retirou a soja da lista (e fazer constar ou retirar um produto da lista é uma opção do Executivo autorizada por lei). No entanto, para a execução da Política Geral de Preços Mínimos, além de a soja participar do EGF (Empréstimo do Governo Federal), previsto no artigo 4º, b, do Decreto-Lei 79/1966, há outros incentivos aos produtores tais como o PEPRO (Prêmio



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Equalizador pago ao Produtor Rural e/ou sua Cooperativa), o PESOJA (Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos) e o PROP (Prêmio de Risco para Aquisição de Soja Grãos Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda), todos eles explicados no documento da CONAB à fl. 685.

*Mesmo com todos esses programas governamentais, a CONAB informou que "no caso específico da soja no estado do Paraná não houve necessidade de intervenção do Governo Federal no mercado da referida oleaginosa, uma vez que a paridade de preços internamente, ou posto em Paranaguá-PR, **sempre foram praticados com valores superiores aos preços de referência de subvenção governamental (...), razão pela qual os produtores ou cooperativas não ofertaram e/ou não negociaram sua produção com a CONAB**" (fl. 686).*

Deste modo, não assiste razão aos sindicatos autores por não haver qualquer demonstração de prejuízo causado pelo governo. Comprovou-se nos autos que, ainda com a baixa de preços da soja em razão do mercado mundial nos anos de 2004 a 2007, o Paraná continuou vendendo seu produto com um preço relativamente alto com relação ao resto do mercado brasileiro e mesmo à cotação internacional da Bolsa de Chicago (v. tabela de fl. 575). E bem acima dos R\$ 14,00 fixados na tabela de custo mínimo do governo federal, conforme o documento juntado à fl. 829.

Frise-se novamente que a Constituição Federal de 1988 se funda em um regime liberal de economia, e não pode o Estado ser o assegurador universal do mercado quando este entra em crise. Ao optarem pela comercialização de seus produtos no mercado livre, os agricultores assumiram o risco de lucro ou prejuízo, e não poderá haver responsabilização estatal quando o lucro não ocorre. Poderia se falar em responsabilidade, eventualmente, em uma economia de um Estado extremamente intervencional, fundada no tabelamento de preços, como se pretendeu nos anos 80. Hoje, o contexto é diverso.

Adotam-se esses fundamentos como razão de decidir. A soja não se inclui no programa de Aquisição do Governo Federal - AGF desde o advento do Decreto nº 2.806/1998, de modo que não há autorização para que o governo compre diretamente o produto.

Não obstante, a execução da Política Geral de Preços Mínimos não deixou de ser implementada, pois os produtores de soja poderiam se valer do Empréstimo do Governo Federal - EGF (art. 4º, "b", do Decreto-Lei nº 79/1966), além de outros incentivos, como o Prêmio Equalizador pago ao Produtor Rural e/ou sua Cooperativa - PEPRO, o Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos - PESOJA e o Prêmio de Risco para Aquisição de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Soja Grãos Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda - PROP.

Isso, porém, não ocorreu. A CONAB informou que, no Estado do Paraná, os preços de comercialização, no período de 2005 a 2007, sempre foram praticados em patamar superior aos preços de referência de subvenção governamental, *"razão pela qual os produtores ou cooperativas não ofertaram e/ou não negociaram sua produção com a CONAB"* (fl. 686).

Sob esse aspecto, é relevante observar que no âmbito privado, o ajuste dos preços é expressão da liberdade de contratar, e os agentes econômicos envolvidos são orientados por parâmetros decorrentes da economia de mercado, hoje em nível global.

O fato de o Governo Federal estipular um "preço mínimo" para as operações de aquisição de grãos não significa que ele deva prevalecer em operações privadas. Ao contrário, restringe-se aos negócios jurídicos dos quais faça parte o próprio Governo Federal, por meio da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

Não cabe ao Estado ser garantidor de rentabilidade para a atividade de agricultura desenvolvida entre agentes privados.

O art. 187 da CF não tem o alcance pretendido pela parte autora.

Ao contratarem com particulares, os autores abriram mão das opções oferecidas pela União, não havendo nenhum elemento apto a atrair a responsabilidade estatal por eventuais prejuízos.

Nesse sentido:

(...)

O entendimento adotado não ofende o princípio da legalidade e a função social da propriedade e do contrato.

O Poder Judiciário pode muito, mas não pode tudo. Nesta ação coletiva, como vimos, pretende-se a condenação da União na obrigação de indenizar alegados prejuízos causados aos produtores de soja do Paraná, que comercializaram safras em 2005, 2006 e 2007 por preços inferiores ao que deveriam ter sido garantidos pela União, de vez que não teriam a União e a CONAB, na edição dos decretos fixados do preço mínimo, levado em conta os custos de produção, bem como garantido a lucratividade de 30%. Sustentaram a ação nos artigos 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988 e 186 do Código Civil.

Nestes parâmetros, o que se pede é que o Judiciário altere, inovando, a política do setor agrícola. Tal não é possível. O Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades asseverou que o Poder Judiciário não pode criar ou alterar substancialmente as políticas públicas estatais. É tarefa do Executivo e do Legislativo. Políticas públicas são estruturadas em face dos valores e princípios constitucionais. Em especial a questão de fixação de preços, no caso, do preço mínimo, e, ao que transparece, ela foi razoavelmente exercida.

Por outro lado, como bem observado (fls. 685-686), os produtores por terem obtido preço superior no mercado sequer negociaram com a CONAB, assim não há nexo causal entre o suposto prejuízo alegado e qualquer ato dos requeridos. O ajuste de preços entre vendedor e comprador é expressão da liberdade de contratar. Não cabe ao Estado ser garantidor de lucros ou de rentabilidade no mercado. A soja é uma *commodity* com preço fixado no mercado internacional.

(...)

Ante o exposto, voto por negar provimento à apelação.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o voto.

Conforme se extrai, o aresto regional afastou a responsabilidade estatal por eventuais prejuízos, tendo concluído, consideradas as circunstâncias próprias dos autos, que os autores abriram mão das opções oferecidas pela União ao contratarem com agentes privados.

A revisão, em Recurso Especial, das referidas conclusões levadas a efeito pelas decisões precedentes encontra óbice na supramencionada Súmula 7/STJ, por demandar o revolvimento fático-probatório.

Ausente a comprovação da necessidade de retificação a ser promovida na decisão agravada, proferida com fundamentos suficientes e em consonância com entendimento pacífico deste Tribunal, não há prover o Agravo Regimental que contra ela se insurge.

Por tudo isso, **nego provimento ao Agravo Regimental.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2012/0039582-9

AgRg no
AREsp 148.884 / PR

Números Origem: 00241734720074047000 200770000241735 241734720074047000

PAUTA: 22/05/2012

JULGADO: 22/05/2012

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA SÍLVIA DE MEIRA LUEDEMANN

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : SINDICATO RURAL DE MARINGÁ E OUTROS
ADVOGADO : ROOSEVELT MAURÍCIO PEREIRA
AGRAVADO : COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB
ADVOGADO : SANDRA CALABRESE SIMÃO E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Responsabilidade da Administração - Indenização por Dano Material

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : SINDICATO RURAL DE MARINGÁ E OUTROS
ADVOGADO : ROOSEVELT MAURÍCIO PEREIRA
AGRAVADO : COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB
ADVOGADO : SANDRA CALABRESE SIMÃO E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque e em bloco."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou, justificadamente, do julgamento o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha.