

Supremo Tribunal Federal

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 06.05.94 - p. 10463
EMENTÁRIO Nº 1743-02

221

11/03/94

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 996-6 DISTRITO
FEDERAL (Medida Liminar)

01743020
05550000
09961000
00000190

RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO
REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

E M E N T A: ADIN - SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SND) - DECRETO FEDERAL Nº 861/93 - CONFLITO DE LEGALIDADE - LIMITES DO PODER REGULAMENTAR - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.

- Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer, ainda, porque tenha investido contra legem, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata.

- O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer da ação, ficando, em consequência, prejudicado o requerimento de medida cautelar.

Brasília, 11 de março de 1994.

OCTAVIO GALLOTTI - PRESIDENTE


CELSO DE MELLO - RELATOR



11/03/94

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 996-6 DISTRITO
FEDERAL (Medida Liminar)

RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO
REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA


R E L A T Ó R I O

01743020
05550000
09962000
00000220

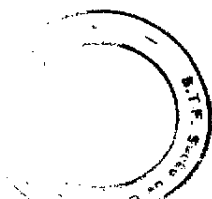
O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - O Governador do Estado de São Paulo ajuíza ação direta de inconstitucionalidade impugnando preceitos inscritos no Decreto Federal n. 861, de 9 de julho de 1993, que "*dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor-SNDC e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas, e dá outras providências*".

Tendo sido requerida a suspensão cautelar da eficácia dos dispositivos impugnados, submeto o pedido de medida liminar ao Plenário do Supremo Tribunal Federal.

É o relatório.



/vct.



V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) - O Governador do Estado de São Paulo, ao impugnar o Decreto n. 861/93, argumenta que, **verbis**:

"Referido Decreto, todavia é repleto de inconstitucionalidades sob dúplice aspecto.

Em um primeiro enfoque porque, com a implantação do mencionado SNDC, os artigos do regulamento em análise, que serão indicados oportunamente, não respeitaram a competência legislativa predeterminada na Constituição da República (art. 24, V e VIII), pela qual os Estados e o Distrito Federal podem legislar e, portanto, regulamentar, sobre (i) 'produção e consumo' e (ii) 'responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico'.

Sob segundo prisma de análise, tal decreto-regulamentar pode, também, ser taxado de inconstitucional por inovar a ordem jurídica originariamente, ao arrepio do art. 84, IV, da Carta Magna e, via de consequência, macular seus arts. 5º, II, e art. 37, **caput**. Esse vício é de percepção imediata ao ser constatada a criação de

01743020
05550000
09963000
01550300



'tipos administrativos' ensejadores da aplicação de sanções administrativas, sem que o Código do Consumidor - norma regulamentada - identifique, como tais, quais os comportamentos passíveis de sancionamento."

(fls. 3)

O Autor, ao deduzir os fundamentos de sua pretensão, salienta, inicialmente - "em um primeiro enfoque" -, que, na implantação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, o ato regulamentar em questão desrespeitou as regras da Constituição Federal pertinentes à competência legislativa concorrente em matéria de consumo e de definição da responsabilidade por danos ao consumidor.

Sustenta-se que o sistema constitucional de condomínio legislativo, ao permitir ao Estado-membro o exercício autônomo de sua atividade normativa sobre os temas objeto da repartição comum de competências, também outorgou a essa unidade federada o decorrente poder de regulamentar, na esfera de suas atribuições administrativas, aquilo que foi expressamente incluído no âmbito da competência legislativa estadual.

Registre-se, desde logo, que o decreto em questão, além de validamente regulamentar legislação nacional veiculadora de normas gerais sobre as matérias em questão, não impede que o Estado-membro, fundado no título jurídico de sua autonomia constitucional, edite prescrições regulamentares, limitadas, **estas sim**, ao âmbito da legislação de integração, de



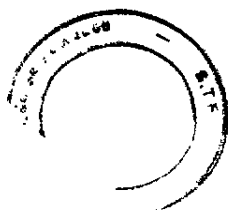
aplicação ou de execução que se insere - tendo presente o sistema de competência legislativa concorrente - na esfera de atribuições normativas dessa unidade da Federação.

As premissas em que se funda a pretensão de inconstitucionalidade ora deduzida pelo Autor conduzem, necessariamente, à análise prévia da superação, ou não, pela legislação nacional editada pela União Federal, dos limites predeterminados na Carta da República para o exercício da competência concorrente em tema de normas gerais.

Sendo assim, a inobservância desses limites - que reduzem a atuação normativa da União, restringindo-a apenas à veiculação de diretrizes ou de normas gerais -, acaso configurada, seria diretamente imputável ao próprio legislador nacional, em ordem a impregnar de invalidade constitucional a produção normativa consubstanciada nos diplomas legais que foram meramente regulamentados pelo ato ora impugnado.

Vê-se, daí, que, uma vez **desrespeitados** os limites jurídicos impostos à União Federal em tema de competência concorrente pela Constituição da República, o vício de inconstitucionalidade afetaria a própria lei (PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969", tomo II/169-170, 2ª ed., 1970, RT).

O Autor, **contudo**, não impugna a lei nacional, limitando-se, em sua arguição, a meramente questionar a constitucionalidade do decreto presidencial que a regulamentou.



Nesse contexto, torna-se evidente o **descabimento** da ação direta quando a pretendida inconstitucionalidade do ato regulamentar, **que é meramente ancilar e secundário**, representa uma derivação e um efeito conseqüencial de eventual ilegitimidade constitucional da própria lei em sua condição jurídica de ato normativo primário e principal.

Impunha-se ao Autor, portanto, impugnar, **se fosse o caso**, a própria lei objeto da questionada regulamentação, pois, no ato legislativo, residiria, **originariamente**, o vício da inconstitucionalidade.

Ressalta claro do pedido, portanto, que a alegada incompatibilidade vertical das normas regulamentares ora impugnadas em face da Constituição Federal supõe, para efeito de sua constatação, o prévio contraste com o próprio Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90) e com a Lei nº 8.656/93.

A questão jurídica posta nestes autos situa-se, pois, no simples plano da **legalidade**, o que retira das normas questionadas a qualidade de objeto idôneo para o controle normativo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal.

A ação direta de inconstitucionalidade não se revela instrumento hábil ao controle da validade de atos normativos de caráter infralegal, quando cotejados estes em **face da lei** sob cuja égide foram editados, ainda que, num desdobramento ulterior, se estabeleça, mediante prévia aferição



[Handwritten signature]

da inobservância dessa mesma lei, o confronto conseqüente com a Constituição Federal.

O desrespeito à lei não pode fundamentar, pois, um juízo de inconstitucionalidade. A inconstitucionalidade que autoriza o exercício do controle concentrado é apenas aquela decorrente da incompatibilidade frontal e direta com o Texto Maior. Assim é que esta Corte, já no ordenamento constitucional anterior, proclamava, *verbis*:

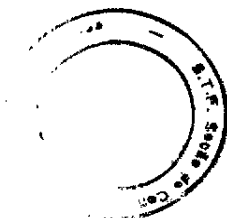
"REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Conflito entre o Regulamento e a Lei.
Descabimento.

(...) conflito entre disposições do decreto com essas leis não se alça ao nível da violação a normas da Constituição, configurando apenas ilegalidade, a ser examinada nos casos concretos e não na via da ação direta de declaração de inconstitucionalidade de leis.

Representação não conhecida."

(RP 1.266-DF, Rél. Min. CARLOS MADEIRA)

Sob a égide da vigente Constituição de 1988, esta Corte - reiterando a sua orientação jurisprudencial - tem recusado a instauração do controle normativo abstrato de atos de índole infralegal cujo alegado vício de inconstitucionalidade reclame a prévia e necessária verificação do extravasamento dos limites jurídicos estabelecidos na lei a que as espécies regulamentares se referem, *verbis*:



"A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem-se orientado no sentido de repelir a possibilidade de controle jurisdicional de constitucionalidade, por via de ação, nas situações em que a impugnação **in abstracto** incide sobre atos que, inobstante veiculadores de conteúdo normativo, ostentam caráter meramente ancilar ou secundário, em função das leis (...) a que aderem e cujo texto pretendem regulamentar. Em tais casos, o eventual extravasamento dos limites impostos pela lei (...) caracterizará situação de mera ilegalidade, **inapreciável** em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Crises de legalidade, que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo, caracterizadas por **inobservância**, pela autoridade administrativa, do seu dever jurídico, de **subordinação normativa à lei**, revelam-se, por sua natureza mesma, **insuscetíveis** do controle jurisdicional concentrado, cuja finalidade exclusiva restringe-o, tão-somente, à aferição de situações configuradoras de **inconstitucionalidade.**"

(ADIn 365-DF-AgRg, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

No mesmo sentido, cf., ainda, as decisões proferidas por este Supremo Tribunal Federal na ADIn 311, Rel. Min. CARLOS VELLOSO; na ADIn 531-AgRg, Rel. Min. CELSO DE



Supremo Tribunal Federal

ADI 296-6 DF

229

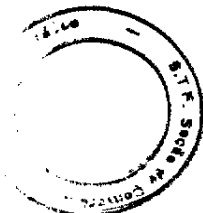
MELLO; e na ADIn 536, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v. g..

Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado **ultra legem**, quer porque tenha permanecido **citra legem**, quer, ainda, porque tenha investido **contra legem**, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em conseqüência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata.

O eventual abuso no exercício do poder regulamentar não tem a virtude de conferir ao decreto questionado a natureza de ato autônomo, de modo a autorizar o seu confronto direto com o texto da Constituição.

O conflito de prescrições consubstanciadas em mero decreto com o teor de uma norma legal não se alça, por si só, ao nível da vulneração direta do texto constitucional. Essa antinomia, acaso configurada, traduzirá, em face da relação de imediatidade que o ato administrativo deve manter com a lei que lhe constitui o pressuposto de validade e de eficácia, situação tipificadora de comportamento **ilegal** do Poder Público, insuscetível de exame em sede de jurisdição constitucional concentrada.

A análise do decreto regulamentar ora impugnado poderá, até, evidenciar possíveis desvios de legalidade, se



confrontado com o sistema normativo instaurado pela Lei n. 8.078/90 e pela Lei n. 8.656/93.

Mesmo a questionada criação de "tipos administrativos", ensejadores da aplicação de sanções administrativas, deve ser considerada em face das Leis ns. 8.078/90 e 8.656/93, que, ao delimitarem o âmbito da proteção jurídica dispensada ao consumidor, definiram os comportamentos empresariais que, concretizando práticas abusivas ou procedimentos enganosos, justificam a imposição das punições previamente relacionadas no art. 56 do Código de Defesa do Consumidor.

Assim, eventual atuação **ultra vires** do Chefe do Executivo no exercício de seu poder regulamentar traduzirá - tendo presentes as limitações jurídicas postas pelo diploma legal - conduta administrativa eivada de mera ilegalidade.

No caso, o ato regulamentar limitou-se, **dentro do círculo de atuação fixado pela lei**, a especificar descrições normativas abstratamente veiculadas no próprio Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90, arts. 9º; 10; 12, § 1º; 13; 14, § 1º; 18; 30; 31; 35; 37; 39; 40; 41; 51; 52; etc.).

Não se pode desconhecer, de outro lado, que o Código de Defesa do Consumidor e a Lei n. 8.656/93, que o alterou, estabeleceram as diretrizes gerais concernentes à instituição de um Sistema **Nacional** de Defesa do Consumidor, disciplinando, inclusive, mediante expressa garantia da

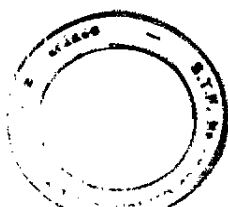


amplitude de defesa, a ordem ritual do procedimento administrativo destinado a apurar, no campo de tutela ao consumidor, infrações às normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

A disciplina desse procedimento administrativo, cuja instituição inquestionavelmente deriva de previsão legal (Lei n. 8.078/90, art. 55; Lei n. 8.656/93, art. 2º), deve ser entendida e interpretada na perspectiva do caráter nacional do sistema de tutela dos direitos e interesses dos consumidores, tal como este foi delineado e concebido pela própria legislação emanada da União com fundamento no art. 24, I (normas sobre direito econômico), V (disciplina jurídica do consumo) e VIII (regras tutelares concernentes ao consumidor), da Constituição.

Eventual conflito hierárquico-normativo com a Constituição, se houver, resultará, pois, de vícios a serem identificados no próprio ato legislativo. Só por repercussão - vale dizer, por via indireta, reflexa ou oblíqua - é que se poderá vislumbrar, no regulamento em questão, possível eiva de inconstitucionalidade. Esta, contudo, acaso configurada, certamente não resultará, originariamente, do próprio ato regulamentar, mas, sim, se for o caso, da lei em si mesma considerada.

Tenho para mim que o Presidente da República, ao editar o regulamento em questão, pretendeu conferir maior efetividade aos mandamentos inscritos nas Leis ns. 8.078/90 e



A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.

8.656/93, disciplinando, mediante regramento específico, fundado nas normas gerais consubstanciadas nos diplomas legislativos referidos, o sistema de defesa e proteção dos direitos do consumidor.

É preciso ter presente, neste ponto, que, não obstante a função regulamentar esteja sujeita aos condicionamentos normativos impostos **imediatamente** pela lei, o Poder Executivo, ao desempenhar concretamente a sua competência regulamentar, não se reduz à condição de mero órgão de reprodução do conteúdo material do ato legislativo a que se vincula.

Há que se reconhecer ao Executivo, desse modo, um círculo de livre regramento da matéria, não obstante sujeite-se o exercício da competência regulamentar atribuída ao Chefe desse Poder às imposições **subordinantes** da lei.

Daí, a advertência do saudoso Ministro CARLOS MEDEIROS SILVA, no sentido de que, **verbis**:

"A função do Regulamento não é reproduzir, copiando-os literalmente, os termos da lei. Seria um ato inútil, se assim fosse entendido. Deve, ao contrário, evidenciar e tornar explícito tudo aquilo que a lei encerra. Assim, se um faculdade, ou atribuição, está implícita no texto legal, o regulamento não exorbitará se lhe der forma articulada e explícita."

(RDA 33/457)

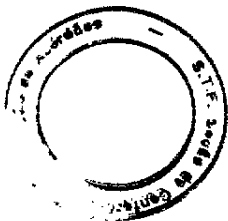


Igual orientação perfilha o eminente professor MIGUEL REALE, para quem:

"Os regulamentos têm por fim tornar possível a execução ou aplicação da lei, preenchendo lacunas de ordem prática ou técnica porventura nela existentes, sendo plenamente legítimas as regras destinadas à consecução dos objetivos visados pelo legislador. Essa é uma exigência conatural à atividade administrativa, e correspondente à dinâmica do Direito."

O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar **insubordinação executiva** aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação, de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada.

Sendo assim, não há como admitir a instauração da jurisdição constitucional concentrada quando o objeto da impugnação **in abstracto** não constituir, como na hipótese destes autos, ato normativo revestido da qualificação exigida, para o controle concentrado de constitucionalidade, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 138/436, Rel. Min. CELSO DE MELLO).



Supremo Tribunal Federal

ADI 996-6 DF

234

Tendo presentes as razões expostas, não conheço desta ação direta, restando prejudicada, em consequência, a apreciação da medida liminar.

É o meu voto.



/csf.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 996-6 - medida liminar

ORIGEM : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

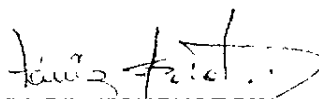
REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 03.03.94.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal não conheceu da ação, ficando, em consequência, prejudicado o requerimento de medida cautelar. Votou o Presidente. Plenário, 11.03.94.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.


—LUÍZ TOMIMATSU
Secretário

01743020
05550000
09964000
00000400

