

06/06/2013

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 210 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. TEORI ZAVASCKI**  
**AGTE.(S)** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI**  
**ADV.(A/S)** : **CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES**  
**AGDO.(A/S)** : **CONSELHO FEDERAL DE QUÍMICA**

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF-AGR). IMPUGNAÇÃO A RESOLUÇÕES DO CONSELHO FEDERAL DE QUÍMICA (CFQ). REGIME DE SUBSIDIARIEDADE E RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL DA CONTROVÉRSIA SUSCITADA. CONDIÇÕES ESSENCIAIS DE ADMISSIBILIDADE DA ARGÜIÇÃO. NÃO-ATENDIMENTO. NORMAS SECUNDÁRIAS E DE CARÁTER TÍPICAMENTE REGULAMENTAR. OFENSA REFLEXA. INIDONEIDADE DA ADPF. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a ADPF, como instrumento de fiscalização abstrata das normas, está submetida, cumulativamente, ao requisito da relevância constitucional da controvérsia suscitada e ao regime da subsidiariedade, não presentes no caso.

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou-se no sentido de que a ADPF é, via de regra, meio inidôneo para processar questões controvertidas derivadas de normas secundárias e de caráter tipicamente regulamentar (ADPF-AgR 93/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

3. Agravo Regimental improvido.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do

**ADPF 210 AGR / DF**

Ministro JOAQUIM BARBOSA, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli e Luiz Fux.

Brasília, 06 de junho de 2013.

Ministro TEORI ZAVASCKI  
Relator

06/06/2013

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 210 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. TEORI ZAVASCKI**  
**AGTE.(S)** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI**  
**ADV.(A/S)** : **CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES**  
**AGDO.(A/S)** : **CONSELHO FEDERAL DE QUÍMICA**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):**

1. Trata-se de agravo regimental interposto, em 31/05/2010 (Petição 31.511/2010), pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), contra decisão monocrática (DJe 24/05/2010) da lavra do então Relator (Min. Ayres Britto), que negou seguimento ao pedido de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nos seguintes termos:

“A Confederação Nacional das Indústrias ajuíza ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental, aparelhada com pedido de medida cautelar, para que se declare a inconstitucionalidade do item 29 (indústria editorial e gráfica) do art. 2º da Resolução nº 105/1987 e dos itens 28.11, 28.12, 28.13, 28.19, 29.2 (fabricação de material impresso), 29.23 e 29.3 (execução de serviços gráficos) do art. 1º da Resolução nº 122/1990, ambas do Conselho Federal de Química. Resoluções que põem sob a jurisdição dos Conselhos Federal e Regionais de Química as empresas cujas atividades são as constantes dos itens impugnados. Afirma que *‘as resoluções normativas do CFQ ora impugnadas violam, ao mesmo tempo, os preceitos fundamentais da legalidade (art. 5º, II), da separação dos poderes (art. 2º e art. 60, § 4º, III), da livre iniciativa (art. 1º, IV, e art. 5º, XVII), da razoabilidade (art. 5º, LIV e LV) e do livre exercício da atividade econômica (art. 5º, XIII, e art. 170, parágrafo único)’*. Tais violações, afirma o autor, são fruto da extrapolação, pelo CFQ, de suas competências

**ADPF 210 AGR / DF**

normativas.

2. Este o relatório. Decido. Fazendo-o, averbo, sem demora, que a presente ADPF não merece seguimento. Como afirmado pelo próprio autor, o Conselho Federal de Química supostamente teria extrapolado das competências outorgadas pela Lei nº 2.800/1956 e pelo Decreto nº 85.877/1981. Competências vinculadas à interpretação da Consolidação das Leis do Trabalho, pois ali está a definição mesma da profissão de químico. Trata-se, portanto, de inuvidosa hipótese de ofensa reflexa à Constituição, insuscetível de controle por este nosso Supremo Tribunal Federal (ADI's 2999, 50 MC, 4057, 1928, ADPF 192 e SL 56). Para ilustrar, transcrevo excerto da decisão proferida na ADPF 169:

*'Na espécie, observo que a questão discutida nos autos refere-se a ter o Decreto 6.620/2008 extrapolado o conteúdo da Lei 8.630/1993. Assim, não se trata de controle de constitucionalidade, mas de verificação de ilegalidade do ato regulamentar. Nesse sentido, a remansosa jurisprudência desta Suprema Corte não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no Decreto presidencial ora impugnado, conforme se verifica da ementa da ADI 589/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, a seguir transcrita: 'Constitucional. Administrativo. Decreto regulamentar. Controle de constitucionalidade concentrado. Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Neste caso, não há falar em inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, é que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade. Ato normativo de natureza regulamentar que ultrapassa o conteúdo da lei não está sujeito à Jurisdição constitucional concentrada. Precedentes do STF: ADINs 311 - DF e 536 - DF. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida'. Isso posto, não conheço*

**ADPF 210 AGR / DF**

*da presente ação, prejudicada, pois, a apreciação do pedido de liminar.’ (grifos meus)*

3. Por todo o exposto, **nego seguimento** à ação, o que faço com fundamento no art. 4º da Lei nº 9.882/1999.” - (ADPF 210/DF, Decisão Monocrática de 18/05/2010, Rel. orig. Ayres Britto, DJe 24/05/2010, processo eletrônico).

2. Em síntese, a ora agravante sustenta que inobstante os atos impugnados serem “normas secundárias”, isso não impede o cabimento da ADPF, a qual, na espécie, seria viável tendo em vista o caráter subsidiário da arguição de descumprimento de preceito fundamental no modelo de fiscalização abstrata de constitucionalidade brasileiro. Enfatiza a agravante:

“23. Assim, se a jurisprudência desse STF diz que a inconstitucionalidade das Resoluções 105/1987 e 122/1990, ambas do Conselho Federal de Química, não pode ser verificada em sede de ADI ou de ADC, o mesmo não se pode dizer quando a ação de índole objetiva é uma ADPF, porquanto esta ação, por vontade do legislador, possui campo de abrangência superior ao daquelas, a ser explorado, necessariamente, de forma subsidiária, tal qual fez o agravante na ADPF 210 em comento.

24. Enfrentando concretamente a hipótese, o Min. GILMAR MENDES registrou em voto que (ADPF 87-MC, decisão de 31/03/2006):

‘Assim, não há óbice para que se analise, em condições especiais, a constitucionalidade de atos regulamentares em face da Constituição, pois a questão constitucional, muitas vezes, é posta de forma tal que se afigura possível a ofensa aos postulados da legalidade e da independência e separação de poderes, os quais merecem proteção da Corte Suprema’

25. Em vista do exposto, na forma do § 2º do art. 317 do RISTF, requer que Vossa Excelência, no salutar juízo de retratação, reconsidere a r. Decisão agravada, ou, na hipótese de

**ADPF 210 AGR / DF**

assim não agir, submeta o presente recurso ao crivo do colegiado, de modo que seja provido e a ADPF volte a tramitar regularmente.” - (Petição 31511/2010, processo eletrônico).

3. Em despacho de 08/06/2010, o Min. Ayres Britto determinou vista à Procuradoria-Geral da República, que emitiu parecer assim ementado:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Item 29 do art. 2º da Resolução Normativa nº 105/1987 e itens 28.11, 28.12, 28.13, 28.19, 29.2, 29.23, 29.3, 29.39 e 29.4 da Resolução Normativa nº 122/1990, ambas do Conselho Federal de Química. Agravo Regimental. Negativa de seguimento por se tratar de ofensa reflexa à Constituição. Atos normativos secundários cuja validade e eficácia resultam, imediatamente, de sua estrita observância aos limites impostos pela Lei nº 2.800/1956, pelo Decreto nº 85.877/1981 e pela Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei nº 5.452/1943). Parecer pelo desprovimento do agravo.” - (ADPF-AgR 210/DF, Parecer 3.535-PGR-RG, Petição 74.548, de 17/12/2010, da lavra da Vice-Procuradora Geral da República, Deborah Duprat, aprovado pelo Procurador-Geral da República, Roberto Gurgel, processo eletrônico).

É o relatório.

06/06/2013

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 210 DISTRITO FEDERAL**

**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):**

1. Os atos impugnados nesta ADPF (Resoluções Normativas 105/1987 e 122/1990, ambas do Conselho Federal de Química – CFQ) qualificam-se como típicas normas jurídicas secundárias, eis que sua validade e eficácia derivam da observância do regramento normativo estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT – Decreto-Lei 5.452/1943), e pela Lei 2.800/1956, que “Cria os Conselhos Federal e Regionais de Química, dispõe sôbre o exercício da profissão de químico e da outras providências” (e sua respectiva regulamentação pelo Decreto 85.877/1981).

2. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a ADPF, como instrumento de fiscalização abstrata das normas, está submetida, cumulativamente, ao requisito da relevância constitucional da controvérsia suscitada e ao regime da subsidiaridade. A propósito, em decisão de 13/02/2006, na ADPF 76/TO (DJ 20/02/2006), enfatizou o Min. Gilmar Mendes:

“Como o instituto da ADPF assume feição eminentemente objetiva, o juízo de relevância deve ser interpretado como requisito implícito de admissibilidade do pedido.

Seria possível admitir, em tese, a propositura de ADPF diretamente contra ato do Poder Público, nas hipóteses em que, em razão da relevância da matéria, a adoção da via ordinária acarrete danos de difícil reparação à ordem jurídica. (...).

Ressalte-se que a fórmula da relevância do interesse público, para justificar a admissão da argüição de descumprimento (explícita no modelo alemão), está implícita

**ADPF 210 AGR / DF**

no sistema criado pelo legislador brasileiro. “ – (ADPF 76/TO, decisão monocrática de 13/02/2006, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 20/02/2006).

Por outro lado, a sujeição ao princípio da subsidiariedade significa que “não será admitida (...) quando houver outro meio capaz de sanar a lesividade” (art. 2º, § 1º, da Lei 9.882/1999). Segundo registrado em precedente do STF:

“O princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio legal de sanar a lesão – (...), há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global. Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata” (p. 32, do acórdão), o que significa, na prática, que “(...) o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental” (pp. 35/36, do acórdão) – (ADPF 33/PA, Acórdão, Pleno Trechos do Voto do Min. Rel. Gilmar Mendes, pp. 32, 35/36, Pleno, unânime, julgado em 07/12/2005, DJ 27/10/2006).

No caso em exame, não estão presentes essas condições essenciais de admissibilidade da ação. É dizer, além de não se destacar a relevância – geral e objetiva – que a controvérsia suscitada apresenta para a ordem jurídico-constitucional, não se evidencia, nem isso foi explicitado na



**ADPF 210 AGR / DF**

inicial, a inexistência ou a falta de efetividade de outros meios jurídicos aptos a sanar a lesividade dos atos do Poder Público impugnados.

3. Na verdade, a agravante invoca desrespeito à Constituição que somente poderia ser aferido mediante cotejo analítico com outras normas primárias infraconstitucionais interpostas. É dizer, ainda que admissível como relevante e sanável por meio de ADPF, a verificação da violação ventilada pela inicial apenas poderia ser apreciada mediante avaliação de suposta ofensa reflexa. Em casos tais, eventual ilegitimidade da norma secundária não pode ser reconhecida e declarada, salvo em situações de absoluta excepcionalidade, por ação de controle concentrado, nomeadamente por ADPF. Não havendo, no caso, situação excepcional, cumpre adotar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que a ADPF é, via de regra, meio inidôneo para processar questões controvertidas derivadas de normas secundárias e de caráter tipicamente regulamentar. Nesse sentido:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL 5.597, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O ACESSO DE CONSUMIDORES LIVRES ÀS REDES DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ILEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO ARGUENTE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE POTENCIALIDADE LESIVA. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

(...)

III – Inexistência de controvérsia constitucional relevante.

IV – A jurisprudência desta Suprema Corte, não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no Decreto presidencial ora impugnado.

V – O ajuizamento da arguição de descumprimento de

**ADPF 210 AGR / DF**

preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado.

VI – Agravo regimental improvido.” – (ADPF-AgR 93/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Ementa, Pleno, maioria, julgado em 20/05/2009, DJe 06/08/2009).

No mesmo sentido, a título meramente ilustrativo: a ADPF 119/DF, Rel. Min. Eros Grau, decisão de 24/03/2010 (DJe 30/03/2010), em que se impugnou Portaria do Ministro da Justiça; e ADPF 169, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, decisão de 08/05/2009 (DJe 13/05/2009), em que Decreto Presidencial foi o objeto da arguição.

4. Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental. É o voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 210**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI**

AGTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES

AGDO.(A/S) : CONSELHO FEDERAL DE QUÍMICA

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli e Luiz Fux. Plenário, 06.06.2013.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber e Teori Zavascki.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira.

p/ Luiz Tomimatsu  
Assessor-Chefe do Plenário