



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 883.844 - PR (2006/0195720-2)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA
NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL INMETRO
ADVOGADO : CARLOS EDUARDO DE SOUZA LOBO E OUTRO
RECORRIDO : NACIONAL GÁS BUTANO DISTRIBUIDORA LTDA
ADVOGADO : ALI MUSTAFA ATYEH E OUTRO(S)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. LEI 5.966/1973. INFRAÇÃO. CONMETRO. PORTARIA INMETRO. COMPETÊNCIA. *PRINCÍPIO DA LEGALIDADE*. PODER NORMATIVO DA ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF.

1. A Lei 5.966/1973 não determina a competência exclusiva do Conmetro para regulamentar normas referentes à metrologia, normalização industrial e certificação de qualidade de produtos industriais. Precedentes do STJ.

2. Hipótese em que o Tribunal de origem, ao considerar ilegal a Portaria do Ibama originada por delegação legislativa, contrariou jurisprudência do STJ.

3. No ordenamento jurídico brasileiro nada impede que a lei, expressa ou implicitamente, atribua ao Poder Executivo a possibilidade de detalhar os tipos e sanções administrativos, dentro dos limites que venha a estatuir. Inexiste aí qualquer violação ao *princípio da legalidade*, pois nele não se enxerga o desiderato de atribuir ao Poder Legislativo o monopólio da função normativa, nem de transformar os regulamentos e atos normativos administrativos em mera repetição do que está na lei, esvaziando-os de sentido e utilidade. O que não se admite é que a Administração, a pretexto de pormenorizar a lei, dela se afaste, negue ou enfraqueça, direta ou indiretamente, os seus objetivos, estabeleça obrigações ou direitos inteiramente desvinculados do texto legal, ou inviabilize a sua implementação.

4. Não se conhece de Recurso Especial quanto a matéria não especificamente enfrentada pelo Tribunal de origem, dada a ausência de prequestionamento. Incidência, por analogia, da Súmula 282/STF.

5. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, 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, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 18 de agosto de 2009(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 883.844 - PR (2006/0195720-2)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA
NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL INMETRO
ADVOGADO : CARLOS EDUARDO DE SOUZA LOBO E OUTRO
RECORRIDO : NACIONAL GÁS BUTANO DISTRIBUIDORA LTDA
ADVOGADO : ALI MUSTAFA ATYEH E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:

CONSTITUCIONAL. PODER REGULAMENTAR.
INMETRO. PORTARIA. LIMITES.

1. A propósito do poder regulamentar, é sempre atual o magistério de Pimenta Bueno, o mais autorizado intérprete da Carta Imperial de 1824, que o considera abusivo nos seguintes casos, *verbis*:

"1º) em criar direitos, ou obrigações novas, não estabelecidas pela lei, porquanto seria uma inovação exorbitante de suas atribuições, uma usurpação do poder legislativo, que só poderá ser tolerada por câmaras desmoralizadas. Se assim não fora poderia o governo criar impostos, penas, ou deveres, que a lei não estabeleceu, teríamos dois legisladores, e o sistema constitucional seria uma verdadeira ilusão;

2º) em ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações, porquanto a faculdade lhe foi dada para que fizesse observar fielmente a lei, e não para introduzir mudança ou alteração alguma nela, para manter os direitos e obrigações como foram estabelecidos, e não para acrescentá-los ou diminuí-los, para obedecer ao legislador, e não para sobrepor-se a ele;

3º) em ordenar, ou proibir o que ela não ordena, ou não proíbe, porquanto dar-se-ia abuso igual ao que já notamos no antecedente número primeiro. E demais, o governo não tem autoridade alguma para suprir, por meio regulamentar, as lacunas da lei, e mormente do direito privado, pois que estas entidades não são simples detalhes, ou meios de execução. Se a matéria como princípio é objeto de lei, deve ser reservada ao legislador; se não é, então não há lacuna na lei, sim objeto de detalhe de execução;

4º) em facultar, ou proibir, diversamente do que a lei estabelece, porquanto deixaria esta de ser qual fora decretada, passaria a ser diferente, quando a obrigação do governo é de ser



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

em tudo e por tudo fiel e submisso à lei;

5º) finalmente, em extinguir ou anular direitos ou obrigações, pois que um tal ato equivaleria à revogação da lei que os estabeleceu ou reconheceu; seria um ato verdadeiramente atentatório."

(In Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império, Rio de Janeiro, 1857, p. 237, nº 326)

E mais adiante, conclui o ilustre Mestre, *verbis*:

"O governo não deve por título algum falsear a divisão dos poderes políticos, exceder suas próprias atribuições, ou usurpar o poder legislativo.

Toda e qualquer irrupção fora destes limites é fatal, tanto às liberdades públicas, como ao próprio poder."

(In Op. Cit., p. 237)

Realmente, o ordenamento jurídico brasileiro atribui ao regulamento unicamente o papel de regulamentar a lei, esclarecendo o seu comando normativo, porém, sempre, observando-a, estritamente, não podendo inovar, ampliar ou restringir direitos, sob pena de ilegalidade.

Nesse sentido, orienta-se a melhor doutrina, *verbis*:

"748. - *Le règlement de police, parce qu'il est un règlement, est hiérarchiquement inférieur à la loi. Il ne peut aller, dans ses dispositions, à l' encontre des prescriptions législatives, s'il en existe sur tel ou tel point particulier.*

(PAUL DUEZ et GUY DEBEYRE, in *Traité de Droit Administratif*, Librairie Dalloz, Paris, 1952, p. 514)

LES LIMITES DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

Elles sont toutes l'expression de la subordination de l' autorité réglementaire au législateur. On peut les classer ainsi:

1º *Obligation de respecter les lois dans leur lettre et dans leur esprit;*

2º *Impossibilité d'interpréter la loi: ce pouvoir n'appartient qu'au législateur et aux tribunaux: CE (Sect.), 10 juin 1949, Baudouin.*

3º *Impossibilité pour l'autorité administrative de prendre l'initiative de diminuer par un règlement la liberté des citoyens si le législateur n'a pas posé au moins le principe d'une telle limitation;*

(...)."

(MARCEL WALINE, in *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 6ª ed., Libr. Du Recueil Sirey, Paris, 1952, p. 41)

Essa é, igualmente, a jurisprudência da Suprema Corte, *verbis*:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"Resolução n.º 194/1970 do CONFEA - Exercício da Profissão de Engenharia, Agronomia e Arquitetura - Exigências ilegais.

Dada a inferioridade constitucional do regulamento em confronto com a lei, é evidente que aquele não pode alterar, seja ampliando, quer restringindo, os direitos e obrigações prescritos nesta.

(...)."

(RE n.º 81.532-BA, rel. Min. CUNHA PEIXOTO, in RTJ 81/494).

Com efeito, constata-se que as capitulações legais dos autos de infrações lavrados contra a recorrente apontam como infringidas unicamente regras constantes em regulamentos aprovados por Portarias expedidas pelo INMETRO.

Ora, o disposto no art. 5º, II, da CF/88 exige que a definição de uma infração somente pode ser feita pela Lei, em atenção ao Princípio da Legalidade.

Nesse sentido, precedente recente do Eg. STF, *verbis*:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 5º, 8º, 10, 13, § 1º E 14 DA PORTARIA Nº 113, DE 25.09.97, DO IBAMA.

Normas por meio das quais a autarquia, sem lei que o autorizasse, instituiu taxa para registro de pessoas físicas e jurídicas no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de recursos ambientais, e estabeleceu sanções para hipótese de inobservância de requisitos impostos aos contribuintes, com ofensa ao princípio da legalidade estrita que disciplina, não apenas o direito de exigir tributo, mas também o direito de punir.

Plausibilidade dos fundamentos do pedido, aliada à conveniência de pronta suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados.

Cautelar deferida."

(STF, Tribunal Pleno, ADIMC nº 1.823-1/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 16.10.98)

Em seu voto, disse o ilustre Relator, *verbis*:

"Desnecessário maior esforço interpretativo, para uma conclusão da plausibilidade da tese de que o IBAMA, ao inserir, na Portaria nº 113/87, os dispositivos impugnados na inicial. Exorbitou dos lindes a que estava confinado, para invadir a esfera de competência do legislador ordinário.

"É o que parece insofismável da circunstância de que, além de instituir taxa para remuneração dos serviços de registro de pessoas físicas e jurídicas no Cadastro Técnico Federal



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de Atividades Potencialmente Polidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, sob sua administração, haver estabelecido sanções para hipóteses de inobservância de requisitos impostos aos contribuintes, tudo com ofensa ao princípio da legalidade estrita que disciplina não apenas o direito tributário, mas também o direito de punir."

Da mesma forma, outros julgados, *verbis*:

"ADMINISTRATIVO. IBAMA. INFRAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA.

1 - SÃO INVÁLIDOS OS ATOS NORMATIVOS PROVENIENTES DE DECRETOS-LEIS O NELES FUNDADOS, QUE NÃO SE ENCONTRAM ALBERGADOS PELA EXCEÇÃO CONSTANTE NO ARTIGO 25 DO ADCT.

2 - REVESTE-SE DE ILEGALIDADE A PORTARIA DO IBAMA, FRUTO DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA CONTIDA EM DECRETO-LEI NÃO ABRIGADO PELO CONGRESSO NACIONAL.

3 - SÓ A LEI, EM SENTIDO FORMAL E MATERIAL, PODE DESCREVER INFRAÇÃO E IMPOR SANÇÕES.

4 - RECURSO IMPROVIDO." (REsp. 120.285/DELGADO)

(STJ, Resp nº 259.173/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 11.06.2001, p. 00111)

"ADMINISTRATIVO. INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL - INMETRO. EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS (LEI Nº 5.966/73, ART. 9º, PORTARIA INMETRO Nº 2/82, ART. 1º).

Portaria não pode servir de suporte para a definição de infração.

Pela análise da Lei nº 5.966/73 e da mencionada Portaria nº 2/82, é de se concluir que, segundo as normas baixadas pelo CONMETRO, existe delegação legislativa em desacordo com o sistema constitucional.

(TRF 4ª Região, AC nº 2000.04.01.134014-9/PR, 4ª Turma, Rel. Juiz Valdemar Capeletti, DJU 04.04.2001)

2. Provimento da apelação (fls. 130-131, verso).

O recorrente sustenta violação à Lei 5.966/1973 e ao art. 39, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, além de dissídio jurisprudencial. Argumenta que agiu dentro dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

limites estabelecidos em lei, não contrariando, portanto, o Princípio da Legalidade.

Contra-razões às fls. 169-176.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 883.844 - PR (2006/0195720-2)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: O presente recurso merece parcial provimento.

Inicialmente não se pode conhecer da irresignação contra a ofensa ao art. 39, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, pois o referido dispositivo legal não foi analisado pela instância de origem. Ausente, portanto, o indispensável requisito do prequestionamento, o que atrai, por analogia, o óbice da Súmula 282/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada."

Quanto ao mérito, contudo, assiste razão ao ora recorrente, pois o Superior Tribunal de Justiça tem remansosa jurisprudência no sentido de que pode o INMETRO fixar multa por meio de suas Portarias. A Lei 5.966/1973 "em nenhum momento, afirma tratar-se de competência indelegável ou exclusiva do CONMETRO" (AgRg no Ag 1.077.875/RJ, Rel. Min. LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJ de 1.6.2009). Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ARTS. 165, 458 E 535, II DO CPC. AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE. PORTARIA DO INMETRO. LEI N. 5.966/73 (ARTS 3º E 5º). LEGALIDADE. PRECEDENTES.

1. Revela-se improcedente a arguição de contrariedade aos arts. 165, 458 e 535, II, do CPC quando o Tribunal de origem, ainda que não aprecie todos os argumentos expendidos em sede recursal, pronuncia-se de forma adequada e suficiente sobre as questões relevantes que delimitam a controvérsia.

2. *Não há ilegalidade na imposição de multa por meio de portaria expedida pelo Inmetro, uma vez que a Lei n. 5.966/73 em nenhum momento afirma ser de competência indelegável ou exclusiva do Conmetro a expedição de normas e atos normativos referentes à metrologia, normalização industrial e certificação de qualidade de produtos industriais.*

3. Recurso especial improvido (REsp 497.123/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 26.06.2007, DJ 06.08.2007, p. 471, grifei).

ADMINISTRATIVO – RECURSO ESPECIAL PROVIDO – AUTO DE INFRAÇÃO – MULTA – PORTARIA DO INMETRO – LEI N. 5.966/73 – LEGALIDADE – DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

A decisão agravada está em harmonia com o entendimento desta



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Corte segundo o qual "não há ilegalidade na imposição de multa por meio de portaria expedida pelo INMETRO, uma vez que a Lei n. 5.966/73 em nenhum momento afirma ser de competência indelegável ou exclusiva do CONMETRO a expedição de normas e atos normativos referentes à metrologia, normalização industrial e certificação de qualidade de produtos industriais" (REsp 502.025/RS, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgado em 10.4.2007, DJ 25.4.2007).

Agravo regimental improvido (AgRg no REsp 1046221/MG, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJ de 2.6.2009).

Realmente, no ordenamento jurídico brasileiro nada impede que a lei atribua ao Poder Executivo a possibilidade de detalhar os tipos e sanções administrativos, dentro dos limites que venha a estatuir. Inexiste aí qualquer violação ao princípio da legalidade, pois nele não se enxerga o desiderato de atribuir ao Poder Legislativo o monopólio da função normativa, nem de transformar os regulamentos e atos normativos administrativos em mera repetição do que está na lei, esvaziando-os de sentido e utilidade. O que não se admite é que a Administração, a pretexto de pormenorizar a lei, dela se afaste, negue ou enfraqueça, direta ou indiretamente, os seus objetivos, estabeleça obrigações ou direitos inteiramente desvinculados do texto legal, ou inviabilize a sua implementação.

Por tudo isso, **conheço parcialmente do Recurso Especial e, nessa parte, dou-lhe provimento.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2006/0195720-2

REsp 883844 / PR

Números Origem: 200404010489428 24299

PAUTA: 18/08/2009

JULGADO: 18/08/2009

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA CAETANA CINTRA SANTOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA NORMALIZAÇÃO E
QUALIDADE INDUSTRIAL INMETRO

ADVOGADO : CARLOS EDUARDO DE SOUZA LOBO E OUTRO

RECORRIDO : NACIONAL GÁS BUTANO DISTRIBUIDORA LTDA

ADVOGADO : ALI MUSTAFA ATYEH E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Infração Administrativa - Multas e demais Sanções

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, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

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

Brasília, 18 de agosto de 2009

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária