

PROJETO DE LEI Nº , DE 2003

(Do Sr. Sandro Mabel)

Altera dispositivos da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro, que “dispõe sobre as competências do CONMETRO e do INMETRO, institui taxa de serviços metrológicos e dá outras providências”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 2º, 5º e 7º da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º O Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Conmetro, órgão colegiado da estrutura do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criado pela Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973, é competente para expedir atos administrativos e regulamentos técnicos, nos campos da Metrologia e da Avaliação da Conformidade de produtos, de processos e de serviços.

.....”

“Art. 5º As pessoas naturais e as pessoas jurídicas, nacionais e estrangeiras, que atuem no mercado para fabricar, importar, processar, montar, acondicionar ou comercializar bens, mercadorias e produtos e prestar serviços ficam obrigadas à observância e ao cumprimento dos deveres instituídos por esta Lei e pelos atos administrativos e regulamentos técnicos e administrativos expedidos pelo Conmetro e pelo Inmetro, desde que tais atos

administrativos sejam referendados pelo Congresso Nacional através de lei formal”.

“Art. 7º Constituir-se-á em infração a esta Lei, ao seu regulamento e aos atos normativos baixados pelo Conmetro e pelo Inmetro e referendados pelo Congresso Nacional, a ação ou omissão contrária a qualquer dos deveres jurídicos instituídos por essas normas nos campos da Metrologia Legal e da Certificação Compulsória da Conformidade de produtos, de processos e de serviços.

.....”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo do presente projeto de lei é alterar os seguintes dispositivos da Lei nº 9.933: o art. 2º – que dá competência ao Conmetro para expedir atos normativos e regulamentos técnicos –; o art. 5º – que obriga as pessoas físicas e jurídicas à observância e ao cumprimentos dos deveres instituídos pela Lei, pelos atos normativos e regulamentos técnicos e administrativos expedidos pelo Conmetro e pelo Inmetro –; e o art. 7º – que constitui como infração a ação ou omissão a quaisquer deveres instituídos pelas normas referidas no art. 5º.

Nota-se nesses dispositivos que o Congresso Nacional, ao aprovar esta lei, quis delegar competência legislativa a autarquia federal (Inmetro), permitindo que crie “normas de conduta” através de meros atos administrativos (art. 2º) e obriguem os particulares a cumprir tais “normas” (art. 5º), aplicando multas em valores muito elevados (art. 7º). Acontece que tal delegação de poderes legislativos é vedado pela Constituição Federal, conforme o § 1º, II, do art. 68:

§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, matéria reservada à lei complementar, **nem a legislação sobre:**

.....

II – nacionalidade, cidadania, direitos **individuais**, políticos e eleitorais;” Grifo proposital.

No presente caso, a delegação de poder legislativo contida na Lei nº 9.933/99, para que autarquia crie “normas de conduta” que deverão ser cumpridas pelos administrados, através de meros atos administrativos, é inconstitucional, pois trata de direitos individuais, especialmente o garantido pelo art. 5º, II, da Constituição Federal (princípio da legalidade).

Com relação ao Princípio da Legalidade (art. 5º, II, CF), certamente ele foi violado quando a Lei em questão obriga as pessoas naturais e as pessoas jurídicas à observância e ao cumprimento dos deveres instituídos por esta Lei e pelos atos normativos e regulamentos técnicos e administrativos expedidos pelo Conmetro e Inmetro, aplicando multas para o descumprimento desses mesmos atos administrativos que existem através de portarias ou que ainda vão existir. Basta, para tanto, ao presidente desta autarquia baixar um ato comum da administração para que os particulares administrados fiquem obrigados a cumpri-lo.

Assim, estar-se-ia admitindo que uma Lei pode delegar a uma autarquia poder legislativo de competência do Congresso Nacional (direitos individuais), para que ela crie uma norma futura qualquer que já está, antecipadamente, salvaguardada pela Lei nº 9.933. Não se pode admitir a criação de normas abstratas, que se concretizarão com a edição de portaria que determinaria a conduta a ser seguida ou, caso contrário, passível de punição.

Especificamente sobre o princípio da legalidade, deve ser salientado que os atos administrativos, como as Portarias editadas pelo Inmetro (v.g. 074/95 e 096/2000), não têm força de lei. São criados por membros do Poder Executivo e não por “legisladores” (Congresso Nacional). Resoluções e portarias são feitas, em teoria, de acordo com uma lei (não é o caso da 074/95 e 096/2000), mas não podem pretender possuir “força de lei”. O jurista José Afonso da Silva doutrina nesse sentido:

O princípio é o de que o poder regulamentar consiste num poder administrativo no exercício de função normativa subordinada, qualquer que seja seu objeto. Significa dizer que se trata de poder limitado. Não é poder legislativo; não pode, pois, criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência exclusiva e administrativa, onde se insere. Ultrapassar esses limites importa em abuso de poder, em usurpação de

competência, tornando-se írrito o regulamento dele proveniente. A lição de Oswaldo Bandeira de Mello é lapidar quanto a isto: o ‘regulamento tem limites decorrentes do Direito Positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada e a legislação em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta’ In Curso de Direito Constitucional Positivo, 7ª edição, Ed. Revista dos Tribunais, p. 367.

Como dito, a delegação de poderes para normatização através de portarias viola o art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, que é cláusula pétrea, imutável, que deve sempre prevalecer sobre qualquer outra da Carta Magna, nos termos do “princípio da proporcionalidade” da aplicação da norma constitucional.

Sobre a possibilidade de normatização através de atos administrativos, Celso Ribeiro Bastos escreveu o seguinte na obra “Comentários à Constituição do Brasil”:

“Os regulamentos co-participam da natureza da própria lei na medida em que são também atos genéricos e abstratos. É óbvio, portanto, que o Estado de Direito haveria de subalternizar os regulamentos para tornar possível a supremacia da lei.

O nosso sistema constitucional só conhece os regulamentos de execução.

Outras modalidades regulamentares são vedadas. Os regulamentos independentes ou autônomos, aqueles que surgem sem precedência legal, não encontram guarida em nosso ordenamento jurídico.” In Comentários à Constituição do Brasil, Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, 2º volume, São Paulo: Ed. Saraiva, 1989, p. 30.

O princípio da legalidade, consagrado art. 5º, II, da Constituição Federal, é resultante de um feixe de outros princípios, dentre os quais sobressai o princípio representativo, sobre o qual o jurista Geraldo Ataliba assim se manifesta:

“Se, como visto, o ‘dono’ da res publica é o povo, todas as disposições a respeito de sua (coisa pública) preservação, desenvolvimento e aplicação a ele (povo) pertencem. Só o dono pode dispor sobre o destino da coisa; só ele pode dizer como, quando e em que finalidade ela pode ser aplicada. A vontade do dono determina a sorte da coisa, os fins a que deve destinar, os modos de seu uso e aplicação.

No regime que adotamos, os representantes do povo – portadores de mandato por ele outorgado, na forma institucional – decidem, de modo inaugural, genérico e abstrato, o que os órgãos do estado deverão de fazer. Para tanto, fixam diretrizes gerais, ou traçam regras precisas. E o fazem de modo quase absoluto, só presos à vontade constituinte, expressa na Carta Fundamental.

Daí o especial significado que assume, entre nós, o princípio da legalidade, como expressão primeira da representatividade. Na sua conformidade, toda ação pública tem por base e limite a lei. Esta contém as decisões inaugurais, inovadoras e básicas do estado. As demais ações do estado são pela lei balizadas, contidas, informadas, pautadas e limitadas. Nenhuma ação estatal pode contrariar a lei. Quanto aos cidadãos, só a ela devem obediência. Ela é solene expressão da vontade popular, manifestada pelos seus representantes, assim transformando-se em vontade do estado, irresistível e cogente (Seabra Fagundes, Victor Nunes, Celso Antônio Bandeira de Melo).” In Revista de Direito Mercantil, 56/8-9.

Está claro que o Poder de Legislar, instituindo obrigações, reservado com exclusividade ao Congresso Nacional, não afasta o Poder Regulamentar, este em mãos do Presidente da República (art. 84, IV, CF); mas, sem dúvida, limita-o. Por isso que o próprio dispositivo constitucional onde está albergado o poder regulamentar deixa expresso que a competência para expedir decretos e regulamentos destina-se a assegurar a “fiel execução” das leis – não alterá-las ou mesmo criar alguma nova norma de conduta.

A Lei nº 9.933 trata sobre direito individual, uma vez que restringe o princípio da legalidade, no momento em que permite a criação de normas através de ato administrativo e obriga os particulares a cumprir estes atos.

A alteração sugerida pelo presente projeto de lei visa evitar a violação de direito individual garantido constitucionalmente, a impedir abusos por parte da Administração e a evitar mais sobrecarga ao Poder Judiciário.

Sala das Sessões, em de de 2003.

Deputado Sandro Mabel