

A REGULAMENTAÇÃO DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

MARCELINO R. DA SILVA NETO

Membro do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor,
subseção do Rio Grande do Sul

Introdução — I. As modificações efetuadas no art. 57 e parágrafo único do CDC: A) A segurança jurídica e o Poder Executivo como intérprete da Lei; B) A supressão da fórmula “nos termos da lei”; C) A inclusão da palavra “municipais” e a substituição da expressão “dano de âmbito nacional” por “valores cabíveis à União”; D) A supressão do parágrafo único do art. 57 do CDC — II. O Dec. 861, de 9.7.93: A) Justificativa e finalidade do poder regulamentar e seus limites; B) O Código do Consumidor é norma geral sobre produção e consumo; C) A quebra do princípio federativo — III. Conclusão.

INTRODUÇÃO

Pelo advento da Lei 8.078, de 11.9.90, Código de Proteção e Defesa do Consumidor, surgiu a necessidade da regulamentação de vários de seus dispositivos, entre os quais aqueles relativos às sanções administrativas (Cap. VII do CDC).

Com efeito, o legislador estabeleceu no *caput* do art. 55 do CDC que a União, os Estados e o Distrito Federal, *em caráter concorrente, e, nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços*, em clara referência ao disposto no art. 24, V, da Constituição da República. Adiante, no art. 57 da lei consumerista, em sua redação original, referia que a pena de multa deveria ser aplicada mediante procedimento administrativo “nos termos da lei”.

Nada ou pouco se fez no sentido da reclamada regulamentação, até que em dezembro de 1992, quando alguns Estados, no exercício de sua competência concorrente, buscavam reger o procedimento administrativo aplicável, o Ministério da Justiça encaminhou para apreciação presidencial aquele que viria a ser o Projeto de Lei 48/92.

A exposição de motivos do referido projeto afirmava que decorridos dois anos da edição do CDC, este se mostrara ineficiente no combate às práticas mercantis abusivas, pela falta de regulamentação de suas sanções administrativas.

Prosseguia, arrimando-se no art. 84, IV, da CF, dizendo caber ao Executivo proceder, *mediante decreto*, a necessária regulamentação; porém, tal possibilidade era inviabilizada, vez que o legislador ordinário condicionara a aplicabilidade da pena de multa a “procedimento administrativo nos termos da lei” (art. 57, *caput*, do CDC — redação original). Na ótica ministerial, a lei consumerista havia criado duas formas de regulamentação das sanções: todas poderiam ser regidas por decreto, com exceção da aplicação da pena de multa, que deveria ser regida por lei, o que não parecia recomendável ao Sr. Ministro da Justiça.

Em razão disso, o Projeto 48/92 propunha a alteração do art. 57, excluindo-se a expressão “nos termos da lei”, no sentido de que a aplicação da pena de multa também pudesse ser regulamentada via decreto presidencial. Modificava-se, também, a expressão “dano de âmbito nacional”, por “valores cabíveis à União”, com a justificativa de “adequar o novo texto às reais intenções do legislador”, arguindo-se que a redação original poderia remeter o intérprete a equívoco de interpretação, sugerindo a existência de infrações estaduais e infrações federais, quando o CDC, por ser lei federal, somente poderia remeter a infrações igualmente de caráter federal.

Não só isso, acrescentava-se também a palavra “municipais”, para “assegurar a efetiva participação dos Municípios nos valores arrecadados, em decorrência da aplicação das multas.”

O projeto encaminhado ao Congresso Nacional, deu origem à Lei 8.656, de 21.5.93, a partir da qual o art. 57 do CDC passou a ter a seguinte redação: “A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos.”

Dispôs igualmente a Lei 8.656/93 que no prazo de 45 dias de sua vigência deveria o Executivo regulamentar a aplicação das sanções administrativas previstas no Cap. VII do CDC e que (art.3.º) o valor da pena de multa seria atualizado periodicamente pelo Poder Executivo, respeitando os parâmetros vigentes à época da promulgação da Lei 8.078, de 11.9.90. Olvidou, assim, o Governo Federal que o art. 57 possuía um parágrafo único que já dispunha sobre o valor e a quantificação mínima e máxima da pena de multa, suprimido implicitamente pela Lei 8.656/93.

Ditava o referido parágrafo único que a multa seria de montante nunca inferior a trezentos e não superior a três milhões de vezes o valor do Bônus

do Tesouro Nacional (BTN), ou índice equivalente que viesse a substituí-lo.

Constatado o equívoco, o Governo da República, utilizando-se de Medida Provisória, repôs o parágrafo suprimido, modificando, no entanto, o montante da multa mínima, em cerca de um terço — de trezentas vezes (no original), para duzentas vezes — bem como a base de cálculo de BTNs para UFIRs e revogou o art. 3.º da Lei 8.656, que remetia ao Poder Executivo a atualização periódica do valor da pena de multa.

A Medida Provisória 333, não foi apreciada pelo Legislativo Federal no prazo legal e, assim, em 6.8.93, edita-se a MP/341, que é promulgada pelo Presidente do Senado, passando a constituir-se na Lei 8.703, de 6.9.93.

Ultrapassados esses escolhos, sentiu-se o Poder Executivo confortável para regulamentar, através de decreto presidencial, as sanções administrativas constantes do CDC, o que veio a acontecer através do Dec. 861, de 9.7.93.

I — AS MODIFICAÇÕES EFETUADAS NO ART. 57 E § ÚNICO DO CDC

A) A segurança jurídica e o Poder Executivo como intérprete da Lei

Antes de quaisquer considerações sobre as ações legislativas do Governo Federal, cabe referir ser extremamente preocupante a intervenção do Poder Executivo como um intérprete da lei, capaz de a modificar, adequando-a a sua exegese particular, corrigindo, assim, “equívocos do legislador”, inclusive através do malsinado expediente das medidas provisórias.

O Governo Federal tem, como todos, o direito e o dever de interpretar as leis, no entanto, não é lícito que venha a sucumbir à tentação de modificá-las somente para que fiquem adequadas ao seu ponto de vista. No Estado de Direito e num sistema de Constituição rígida, com tripartição dos Poderes do Estado, a única interpretação incontestável da lei é aquela realizada pelo Poder Judiciário, no caso concreto.

A capacidade e a competência interpretativa do Poder Executivo em nada se afasta daquela deferida a qualquer um do povo, ou em particular aos profissionais do Direito, a *communis opinio doctorum*.

Assim, não há confundir a interpretação doutrinária realizada pelo Executivo com a interpretação autêntica, realizada pelo próprio legislador, seja através da edição de lei ou da explicitação de institutos no texto legal, como p. ex., a definição *consumidor* no art. 2.º do CDC.

Ora, já em 1880, o Cons. Joaquim Ribas¹ ensinava: “. . . a única autoridade competente para interpretar autenticamente a lei, é o poder que

1. Cons. Joaquim Ribas, in *Direito Civil Brasileiro*, pp. 182-183, ed. conjunta da Ed. Rio e Faculdade de Direito Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 1980.

a confeccionou; só este pôde conhecer o verdadeiro pensamento della, e reconsiderando-o de novo, modificá-lo como convier; é esta a que se denomina interpretação por via de autoridade.

“Tem-se, porém, imaginado outra especie de interpretação por via de auctoridade, que diz-se competir virtualmente ao Poder Executivo em consequencia de sua attribuição regulamentar. . .

“... Nem da attribuição regulamentar concedida ao governo pelo art. 102, § 12 da Constituição ² se pôde deduzir esta doutrina, porquanto o citado artigo e paragrapho sómente lhe dão a faculdade de *expedir decretos, instrucções e regulamentos adequados á boa execução das leis*, na parte em que esta cabe na alçada dos agentes da administração, mas não para applicação que o Poder Judiciário faz das civis, e em geral das do direito privado aos casos occorrentes. Sustentar o contrário é desconhecer a independência deste poder, que a Constituição teve tanto empenho em assegurar. . .”.

A forma por excelência de interpretação da lei que compete ao Poder Executivo é aquella que a Constituição lhe defere no art. 84, IV, ou seja, através da expedição de decretos e regulamentos para a sua fiel execução, pois que o regramento da lei attribuído ao Presidente da República que, como esclarece Geraldo Ataliba, ³ não é poder, porém, faculdade, consiste no modo pelo qual a Administração busca adequar o mandamento contido na norma, que é geral e abstrata, para sua efetivação prática, conformando o aparelho administrativo estatal à sua observância.

É, pois, ato administrativo normativo, infralegal, submetido a todos os princípios que regem o Direito Administrativo. Seu poder vinculante (enquanto interpretação da norma) é apenas o que decorre do princípio hierárquico da Administração Pública, portanto, subordinando somente aqueles que se encontram abaixo na cadeia de comando estatal. Para os demais, a interpretação contida no regulamento não tem e nem pode ter caráter definitivo, excludente de qualquer outra. Essa tarefa cabe ao Judiciário no exercício da *juris dictio*, da apuração e declaração da vontade da lei nos casos concretos, ou de forma autêntica, ao Poder do qual emanou a norma.

Neste sentido, Pontes de Miranda concluía que “onde a lei oferece dúvida, não é ao Poder Executivo que toca varrê-la. Em todo caso, assim como qualquer intérprete lança com seus argumentos, a interpretação que lhe parece acertada, o Poder Executivo pode lançar a sua, sem que daí lhe resulte nenhum poder de a impor”. ⁴

2. A Carta do Império já previa entre as atribuições do Imperador, como chefe do Poder Executivo “expedir os decretos, instrucções e regulamentos adequados à boa execução das leis”.

3. Geraldo Ataliba, “Decreto Regulamentar no Sistema Brasileiro”, in *RDA* 97/23.

4. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967*, t. III, p. 311.

Mais grave ainda se torna a situação abordada, visto que no caso em estudo, o Poder Executivo interpretando a lei (e aqui não se discute, por enquanto, o acerto de tal interpretação), simplesmente a modificou para melhor adequá-la à sua ótica. Remodelou a norma contida no art. 57, suprimindo, alterando e acrescentando expressões mais a seu gosto, e de forma tão bizarra que necessitou editar duas medidas provisórias para repor o parágrafo único alijado do citado artigo, e quando o fez, ainda diminuiu inexplicavelmente, o quantum mínimo da pena de multa.

Sem dúvida, é por demais preocupante para toda a nação que possa o Poder Executivo agir de tal forma, tornando-se fonte de permanente insegurança jurídica para os cidadãos, deixando seu poder rectório para arvorar-se em intérprete supremo das leis, capaz de modificá-las ao seu talante e inclinação momentânea.

O regulamento, como já foi expendido, não pode dizer mais que a lei, sua natureza é condicionada a conter “regras secundárias destinadas a dar às leis uma execução satisfatória”.⁵ Esse é o sentido do que está expresso no art. 84, IV, *in fine*, da CF: “para a fiel execução das leis”. Ele nada cria na ordem jurídica, apenas adapta a administração ao bom cumprimento da lei de que é objeto.⁶

Desse modo, é assombroso o contorcionismo lógico que levou o Governo Federal a entender que para regulamentar a lei deveria modificá-la. São as palavras do Sr. Ministro da Justiça:

“... Destarte, *proceder uma alteração redacional* no art 57, compatibilizando a aplicação da pena de multa às demais sanções contidas no art. 56, cuja regulamentação o Código, em seus arts. 58 e 59, remete para o Chefe do Poder Executivo, já que nenhuma restrição é argüida, apresenta-se como a alternativa mais acertada...”

“Impende esclarecer que nas alterações sugeridas insere-se os seguintes objetivos:

1. Com a exclusão da expressão *nos termos da lei*, pretende-se dar à multa tratamento igualitário às demais sanções administrativas definidas no art. 56 do Código de Defesa do Consumidor, além de revitalizar o poder regulamentador do Chefe do Executivo, originário da Constituição Federal.

2. Com a substituição da expressão “sendo a infração ou dano de âmbito nacional” pela expressão “os valores cabíveis à União”, *busca-se adequar o novo texto às reais intenções do legislador*, uma vez que a redação original pode remeter o intérprete para o entendimento de que, nas relações de consumo, haverá infração federal e estadual, o que não corresponde à realidade.

5. Francisco Campos. “Lei e Regulamento — Direitos Individuais”, Parecer, in *RDA* 80/376.

6. Geraldo Ataliba, ob. cit., p. 32.

O Código de Defesa do Consumidor é uma lei federal. Por conseguinte, as infrações cometidas contra suas regras terão, da mesma forma caráter federal. Portanto, caberá ao decreto regulamentador disciplinar a aplicabilidade das sanções administrativas ali previstas.

3. Com a inclusão da palavra “municipais” busca-se assegurar a efetiva participação dos Municípios nos valores arrecadados, em decorrência da aplicação das multas.

Esta imperiosa providência tem como objetivo estimular a participação dos Municípios, sem as quais a sedimentação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor — SNDC será impraticável.

Isto posto, estou convencido de que a medida surgerida ensejará a imediata solução do problema, razão pela qual solicito a V. Excelência o encaminhamento da presente proposta ao Congresso Nacional, em caráter de urgência.

Respeitosamente,

Maurício Corrêa — Ministro de Estado da Justiça” (grifos nossos).⁷

Ora, se o Poder Executivo enquanto intérprete das leis, como antes explicitado, nenhuma autoridade possui além daquela que é conferida a qualquer outra interpretação doutrinária, capaz de ser questionada judicialmente, ou mesmo sustada pelo Congresso Nacional, consoante o que dispõe o art. 49, V, da Constituição da República, não poderia afastar as regras elementares da hermenêutica, entre as quais a que *no texto da lei se entende não haver frase ou palavra inútil, supérflua ou sem efeito e que os textos da mesma lei devem-se entender uns pelos outros; as palavras subseqüentes e antecedentes declaram o seu direito*,⁸ mormente quando não está ainda no terreno da regulamentação, mas numa prévia verificação da lei a ser regrada.

De outra banda, também preocupante é o fato de que uma lei originária do Congresso, com acento constitucional como a consumerista, fruto de ingentes debates, com a participação de toda a sociedade, possa ser alterada para acomodar-se ao molde da visão governamental, sem que se repita o processo que a originou e lhe conferiu legitimidade social e política.⁹

Ainda, a falta de cuidado, queremos crer, e de técnica legislativa, que levou o Governo Federal a editar medida provisória para repor o parágrafo único do art. 57, indevidamente suprimido e, quando reinserido, ter sido alterado em seus valores e base de cálculo, também dá a medida da despreocupação governamental com o caráter participativo que a lei, por suas origens, exige para sua modificação.

7. Exposição de Motivos do Projeto 48/92.

8. Carlos A. de Carvalho, *Direito Civil Brasileiro*, recopilado, Porto, 1915, pp. 20 e ss.

9. Como bem assinala Marcelo Gomes Sodré, in *Revista do Consumidor*, ano XIV, n. 87/17.

Caberia dizer que o expediente de legislar através de medidas provisórias, quase sempre em desatenção ao que exigem seus pressupostos constitucionais: *relevância e urgência* (CF, art. 62), tornou-se corriqueiro, sob o beneplácito do Congresso Nacional. Incontáveis são as medidas provisórias editadas e reeditadas, que não passariam em um exame mais rígido de admissibilidade quanto as suas condições imperativas de validade. Certo é que o pressuposto *relevância* possui um caráter muito mais elástico do que o exigido para os “provvedimenti provvisori con forza di legge” na Constituição italiana, de onde se inspirou. Lá, sua autorização tem por fundamento “casi straordinari di necessità e d’urgenza”,¹⁰ como se vê muito mais rígido e sem a ambigüidade da expressão “relevância”.

Contudo, mesmo com a imprecisão de seus pressupostos, nada indica que possa a medida provisória ser utilizada para a correção de eventuais falhas derivadas da má técnica legislativa, ainda que a descoberta do erro possa tornar seu Autor sôfrego em corrigi-lo. Porém, tanto a *relevância* quanto a *urgência* não devem ser aferidas subjetivamente, mas de forma objetiva. Mais certo seria a utilização de projeto de lei, e se assim entendesse, com pedido de urgência, como permite o art. 64, § 1.º, da Constituição da República.

Quanto ao fato de a MP 333 ter sido reeditada, com alterações insubstanciais de palavras, visto que não fora apreciada no prazo de lei (parágrafo único do art. 62, da CF), perdendo assim sua eficácia, tem sido também expediente no qual o Governo Federal tornou-se contumaz. A constitucionalidade ou não de tal procedimento é controversa, eis que o legislador constituinte não a incluiu expressamente no tratamento restritivo dado aos projetos de lei rejeitados (art. 67 da CF), não vedando expressamente, pois, a sua reapresentação. Admitida seria sua nova apresentação quando decorresse o prazo de 30 dias sem apreciação do Congresso Nacional, pois o transcurso *in albis* sem rejeição expressa, significaria a admissão pelo Congresso da existência de seus pressupostos de validade.¹¹

B) A supressão da fórmula “nos termos da lei”

Como expendido inicialmente, entendeu o Governo Federal ter o legislador do CDC “incorrido em equívoco” ao determinar no art. 57, que a pena de multa deveria ser aplicada mediante procedimento administrativo, “nos termos da lei”, enquanto que as demais sanções administrativas poderiam ser reguladas por decreto presidencial. As alterações feitas pela Lei 8.656/93, portanto, teriam o sentido de uniformizar o modo de regulamentação, corrigindo o “engano” cometido.

Qual a base de tal raciocínio?

10. Raul Machado Horta, “Medidas Provisórias”, in *Revista de Informação Legislativa*, ano 27, n. 107/12.

11. *Idem*, ob. cit., p. 15.

O art. 84, IV, da Constituição da República, que inclui entre as atribuições privativas do Presidente da República “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, *bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*”.

De outro lado, a expressão “nos termos da lei” de forma nenhuma significa que o procedimento administrativo para aplicação da pena de multa dependa de uma lei de mesma hierarquia do CDC para sua regulamentação.

Tratar-se-ia aqui a exemplo do que ocorre amiúde na Constituição, de uma *reserva legal relativa e não absoluta*.

A nível constitucional, a chamada “reserva de lei” ou “reserva legal”, como ensina José Afonso da Silva,¹² possui categorias e, do ponto de vista do vínculo imposto ao legislador, a reserva pode ser absoluta ou relativa. Sendo *absoluta*, a disciplina da matéria é reservada à lei, com exclusão de qualquer outra fonte infralegal, como nos casos em que se empregam fórmulas como “a lei regulará”, “a lei disporá”, “no prazo da lei”, como é o caso do § 5.º do art. 150 da CF (“*A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços*”).

A reserva de lei é *relativa*, quando a disciplina “é em parte admissível a outra fonte diversa da lei, sob a condição de que esta indique as bases em que aquela deva produzir-se validamente”.¹³ Ou seja, a regulamentação da matéria deve, pois, estar conforme a requisitos legais. Nestes casos, as fórmulas presentes são, *e.g.*, *nos termos da lei*, “no prazo de lei”, “com base na lei” entre outras.

Transpondo a lição para o nível infraconstitucional, a não ser que se entenda que o legislador do CDC tenha se equivocado quanto à fórmula, utilizando “nos termos da lei” quando pretendia ter dito “a lei regulará”, “a lei disporá”, ou outra fórmula equivalente, e aí criando uma reserva legal absoluta, que deslocaria a competência do Executivo para o Legislativo na regulamentação, o que seria perfeitamente válido, deve-se interpretar o que estava contido no art. 57, *caput*, da lei do consumidor como reforço de que o procedimento administrativo a ser elaborado, deveria atender aos princípios que informam os atos da administração. Este seria o sentido da utilização da expressão “nos termos da lei”.

Situação análoga temos no art. 16, VI do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069, de 13.7.90, onde se vê:

“Art. 16 — O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:
(...);

VI — participar da vida política, *na forma da lei*” (grifos nossos).

12. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, pp. 368 e ss., S. Paulo, 1992.

13. José Afonso da Silva, *ob. cit.*, p. 370.

Poderia o legislador do ECA ter utilizado outra fórmula, inclusive aquela pela qual o CDC optou, "nos termos da lei", pois o que tencionava era indicar o dispositivo constitucional a que o inciso se referia, ou seja, o art. 14, § 1.º, II, "c", da CF, que estabelece o alistamento eleitoral e voto facultativo para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

Seguindo o exemplo fornecido por José Afonso da Silva,¹⁴ vemos que é o que acontece a nível constitucional com o art. 153, § 1.º, que diz ser facultado ao Poder Executivo, *atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei*, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incs. I, II, IV e V. Se a Constituição Federal, que preferiu ser explícita ao extremo, houvesse optado pela fórmula utilizada no art. 57 do CDC, o sentido do mandamento não sofreria alteração.

Examinando por este ângulo é de se concluir que a supressão da fórmula empregada foi desnecessária, pois apenas se afirmava que a regulamentação deveria obedecer aos princípios que regem o procedimento administrativo e a legislação a respeito. Nada impediria que o Poder Executivo regulamentasse todas as sanções administrativas, inclusive a pena de multa, pela via reservada constitucionalmente ao Presidente da República, sem a necessidade de prévia alteração da lei consumerista.

Sob outro ponto de vista, tivesse realmente o legislador reservado ao Congresso disciplinar a aplicação da pena de multa, e silenciando a respeito das demais, não seria lícita a exegese de que tal procedimento caberia apenas àquela sanção, enquanto todas as outras poderiam ser regulamentadas via decreto regulamentador presidencial, segundo permissivo implícito por omissão nos arts. 58 e 59 do CDC, como afirmou o Sr. Ministro da Justiça.¹⁵

O raciocínio é singelo. Por que, se reservaria ao Congresso a regulamentação de uma pena administrativa *que não é a mais grave entre as elencadas no Cap. VII do CDC*, e se permitiria que as *mais graves* fossem objeto de regulamentação pelo Chefe do Executivo? Estaríamos, então, admitindo que o CDC deixou ao Congresso a competência de regular a sanção mais leve e ao Executivo as de maior impacto, o que seria bisonho. A reserva de lei *absoluta*, antes de mais nada, é uma questão de competência. Ela surge para informar ao legislador que somente a lei formal poderá disciplinar a matéria em apreço.¹⁶ Assim se dá porque entende que tal matéria exige maior controle e participação social do que a permitida pelas vias ordinárias de regulamentação.

14. Ob. cit., p. 370.

15. Exposição de Motivos do Projeto 48/92: "... Destarte, proceder uma alteração redacional no art. 57, compatibilizando a aplicação da pena de multa às demais sanções contidas no art. 56, cuja regulamentação o Código, em seus arts. 58 e 59, remete para o Chefe do Poder Executivo, já que nenhuma restrição é argüida, apresenta-se como a alternativa mais acertada."

16. José Afonso da Silva, ob. cit., p. 369 e s.

C) A inclusão da palavra “municipais” e a substituição da expressão “dano de âmbito nacional” por “valores cabíveis à União”

As modificações efetuadas no que tange a inclusão da palavra “municipais” e de “dano de âmbito nacional” substituída pela expressão “valores cabíveis à União” não encontram guarida lógica.

O Fundo criado pela Lei 7.347/85, art. 13, é Federal ou Estadual. Não existe na legislação a previsão de Fundo Municipal de Defesa de Direitos Difusos, aspecto que não teve a atenção do Executivo Federal. O art. 57 é explícito quanto à destinação dos valores arrecadados aos referidos fundos de recuperação dos bens lesados, criados pela Lei da Ação Civil Pública.

Do mesmo modo, a substituição da expressão acima referida com a finalidade de evitar a conclusão sobre a existência de danos federais, estaduais e municipais, não tem melhor sorte em sua argumentação.

Ora, quando o legislador do CDC disse “dano de âmbito nacional”, estava a indicar topograficamente a ocorrência e não o tipo de infração. Assim, o dano de âmbito nacional se destinaria ao fundo federal, o dano de âmbito estadual ao do Estado-membro, não existindo hipótese de destinação municipal ao dano ocorrido no território dos municípios. Estes deverão reverter o numerário aos Fundos Estaduais. A expressão “valores cabíveis à União” que lhe substituiu é menos explícita quanto ao seu sentido, e esta sim passível de diversas interpretações.

D) A supressão do § único do art. 57 do CDC

Contudo, acatou o Congresso, com a benignidade que lhe tem sido habitual, a interpretação do Poder Executivo, o qual, além da “correção” proposta via Projeto de Lei 48/92, suprimiu, como suso-aludido, o parágrafo único do citado artigo.

Referia-se o parágrafo citado aos limites máximos e mínimos dos valores da multa, a serem fixados em BTN ou índice que viesse a sucedê-lo. Como se não existisse tal disposição, determinava no art. 3.º do Projeto 48/92, que o Poder Executivo atualizaria periodicamente o valor da pena de multa.

Já relatamos os sucessos que a partir daí ocorreram: a “descoberta” da supressão e as medidas provisórias a seguir editadas, com a modificação inexplicável do valor mínimo da sanção pecuniária em cerca de um terço. A alteração da base de cálculo de BTN para UFIR foi também desnecessária, já que o legislador do CDC, com vista no futuro, sabedor da instância de nossa economia, colocara *in fine* no parágrafo único do art. 57: “ou índice equivalente que venha a substituí-lo”.

II — O DEC. 861, DE 9.7.93

O Dec. 861/93 representa o ponto culminante da odisséia legislante do Governo da República, da qual procuramos dar uma visão panorâmica.

De fato, impossível seria no âmbito estrito deste trabalho esgotar todas as peculiaridades contidas nesta riquíssima fonte de estudo, seja do ponto de vista consumerista, constitucional ou administrativo.

Assim sendo, teremos como limites os aspectos principais do referido decreto, que está a merecer um estudo mais exaustivo e percuente, à semelhança do realizado pelo Procon do Paraná. Sirva este, portanto, como comentários iniciais ao regramento em apreço.

A normatização administrativa contida no regulamento expedido pelo Poder Executivo Federal prossegue na linha traçada desde a Lei 8.656, de 21.5.93, a que nos referimos na primeira parte destes comentários. Segue desbordando os limites constitucionais do poder regulamentar federal, invadindo as esferas administrativas estaduais e municipais e revelando em sua redação o pouco apreço à técnica legislativa já demonstrada nas leis e medidas provisórias que lhe antecederam, como veremos a seguir.

A) Justificativa e finalidade do poder regulamentar e seus limites

O poder regulamentar do Chefe do Executivo, seja federal, estadual ou municipal, explica-se pelo princípio hierárquico que perpassa a Administração Pública. Como seu vértice, o Presidente da República, o Governador do Estado, ou o Prefeito Municipal, dispõem no regulamento do instrumento principal de adequação da atividade, administrativa que lhe é subordinada à “fiel execução da lei” (CF, art. 84, IV, *in fine*), sendo esta a sua finalidade.

Dessa forma, como referimos anteriormente, o regulamento somente é vinculante aos funcionários submetidos ao hierarca, que tem nele a interpretação de como deverão dar cumprimento a determinada lei. Tem como fronteiras intransponíveis os limites de cada esfera administrativa, federal, estadual ou municipal. E de outro modo não poderia ser, pela autonomia político-administrativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios originada do princípio federativo (CF, arts. 1.º, 18, 25 e 29).

Embora acaciano, é dizer o Presidente da República regra a atividade administrativa federal; o Governador de Estado, a estadual e o Prefeito, por sua vez, a municipal. Não há, pois, superioridade administrativa de uma esfera à outra, eis que elas são estanques, não se comunicam, realizam a plenitude de sua competência nos seus limites constitucionais. Um regulamento administrativo federal não pode interferir na administração do Estado ou do Município, submetendo-os ou criando instâncias hierárquicas como se una fosse a Administração Pública Brasileira.

É a lição de Geraldo Ataliba:¹⁷ “6. Tudo isto considerado, mais evidente fica que o poder regulamentar — veiculado por meio de decretos normativos — de que é titular o Presidente da República, não pode ser

17. Ob. cit., pp. 28-29.

exercido senão em esfera determinada e previamente delimitada — pelo sistema constitucional e pela lei objeto da regulamentação — assim mesmo, desde que verificado o pressuposto de seu cabimento (...) Pelas mesmas razões, nada tem a ver com as relações, mesmo administrativas, que se estabelecem entre Estados, Municípios e seus administrados, ainda que com fundamento em lei do Congresso — neste caso, lei nacional. Por isso, não pode regulamentar estas espécies legais.”

B) O CDC é norma geral sobre produção e consumo

De outro lado, se a competência regulamentar de lei federal é privativa do Presidente da República, certo é que, vale repisar, jamais o regulamento pode ultrapassar os limites da lei de que é objeto. E assim como o Código de Defesa do Consumidor é a norma geral nacional sobre produção em consumo (CF, art. 24, V), deve o decreto que vier a regulamentar seus aspectos não auto-aplicáveis, respeitar igualmente o seu caráter geral. Aliás, a generalidade é característica intrínseca de todo regulamento, como acentua José Cretella Jr.¹⁸

Não é por outra razão que o legislador consumerista estabeleceu no art. 55 do CDC que a União, os Estados e o Distrito Federal, *em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas* relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

Argumentar que a defesa do consumidor não se insira no mandamento do art. 24, V, da CF, não sendo, portanto, objeto da competência concorrente, vez que a constituição faz expressa referência a ela em outras passagens, é exceder-se na defesa da abrangência do Dec. 861/93, eis que a interpretação sistemática das leis, princípio elementar que sempre se impõe, conduz à conclusão diversa.

Assim é que o art. 5.º, XXXII, da CF que determina a promoção pelo Estado da defesa do consumidor, o art. 150, § 5.º, que impõe seu esca-recimento acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços e o art. 170, V, que coloca como princípio informador da ordem econômica a sua defesa, em nada remetem ao raciocínio de que a legislação consumerista estaria excluída da competência concorrente, como aliás reforçou o art. 55 do CDC, suscitado, denotando a conformidade com a sua matriz constitucional e sua natureza de norma geral sobre produção e consumo.

A definição do que sejam normas gerais sempre constituiu um problema doutrinário e a interpretação de seus limites é extremamente elástica, segundo o Poder Executivo Federal, não raro exaurindo seu conteúdo

18. José Cretella Jr., *Controle Jurisdicional do Ato Administrativo*, Forense, 2.ª ed., 1992, p. 179.

e deixando aos Estados uma parcela ínfima de espaço para sua atuação, como assinala Celso Ribeiro Bastos.¹⁹

Ainda que, com Pinto Ferreira,²⁰ possamos fixar as origens das normas gerais na Constituição de Weimar, nas *leis-tipo* do Reich alemão, entre nós, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto,²¹ sua presença remonta da Carta de 1934. A cizânia doutrinária sobre o tema, porém, surge na Constituinte de 1946, quando Aliomar Baleeiro, a insere como “fórmula verbal para vencer uma resistência política”,²² em torno dos limites da competência da União para legislar sobre direito financeiro e tributário.

É de se crer, porém, que a Constituição atual estabeleceu nos §§ 1.º, 2.º e 3.º do art. 24 os contornos do que deve ser entendido por normas gerais, ou seja, as vigas mestras nacionais legislativas com relação às matérias delimitadas constitucionalmente, a serem respeitadas pelos Estados da federação nos seus respectivos âmbitos político-administrativos.

Assim, no vácuo da legislação federal, cabe aos Estados editar a legislação que julguem adequada, no exercício de sua competência concorrente. Vindo a ser editada a norma geral federal sobre quaisquer das matérias abrangidas no art. 24 da CF, as disposições da lei estadual sobre a mesma matéria que lhe forem contrárias ficam com sua eficácia suspensa, de tal modo que, revogada em tais aspectos a legislação federal, finda a suspensão imposta à lei estadual.²³ De outro lado, a existência da norma geral não significa que o Estado esteja impedido de legislar, no uso de sua competência suplementar, preenchendo os claros deixados na legislação federal.

Socorremo-nos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que conceitua com exemplar clareza científica:²⁴ “Normas gerais são declarações princípios que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, *restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos*, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas legislações através de normas específicas e particularizantes, que os detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente,

19. Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 264, Saraiva, 1992.

20. Pinto Ferreira, *Comentários à Constituição Brasileira*, S. Paulo, Saraiva, 1.ª ed., v. 2/96.

21. “Competência Concorrente Limitada, o problema da conceituação das normas gerais”, in *Revista de Informação Legislativa*, ano 25, n. 100, out-dez./1988.

22. Rubens Gomes de Souza, Geraldo Ataliba e Paulo de Barros Carvalho, *Comentários ao Código Tributário Nacional*, S. Paulo, Ed. RT, 1975, pp. 5-6.

23. A este respeito, ver o julgamento pelo STF da Repr. Inconst. 1.153-4 (DJU 25.10.85) da Lei de Agrotóxicos do Estado do Rio Grande do Sul (Lei 7.747/82) e Decs. 30.787/82 e 30.811/82.

24. Op. cit., p. 159.

às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.”

Por tais motivos, sendo o Código de Defesa do Consumidor, a norma geral nacional sobre produção e consumo, seu regulamento, mero auxiliar da lei, jamais poderia fugir aos contornos genéricos exigidos pela Constituição e expandir-se além do que ela estabelece e do que pretende estabelecer, ainda que, como lembra Pontes de Miranda seja “auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar dela”.²⁵

C) A quebra do princípio federativo

Contudo, não é necessário aprofundar o exame sobre o aspecto da competência concorrente e do que sejam normas gerais, terreno ainda pantanoso para os renitentes e para a visão centralizadora do Executivo Federal, a fim de garimpar indícios de inconstitucionalidade e ilegalidade no Dec. 861/93. O Regulamento é generoso no fornecimento de veios, que afloram ao olhar mais superficial. Basta analisá-lo sob o aspecto de sua total inobservância ao princípio federativo, ferindo, via de consequência, a autonomia dos demais entes políticos.

Em seus primeiros artigos tal conclusão já se torna evidente. Assim é que, após decretar a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e estabelecer *normas gerais* de aplicação das sanções administrativas e enumerar os integrantes do sistema, ou seja, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, os demais órgãos Federais, Estaduais, do Distrito Federal, Municipais e as Entidades Privadas de Defesa do Consumidor, consoante e obediente, neste aspecto, ao art. 105, do CDC, passa no seu Cap. II, a estabelecer *as competências* dos órgãos integrantes do SNDC.

Ora, já causa espécie um decreto regulamentador estabelecer competências, quanto mais as de órgãos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Recordando a lição de Geraldo Ataliba que citamos ao abordar os limites do poder regulamentador, o Chefe do Executivo ao expedir o decreto, o faz, enquanto ato administrativo que é, aos seus subordinados hierárquicos e, portanto, na sua estrita esfera de competência administrativa, seja a federal, a estadual ou a municipal. Assim, vemos um decreto regulamentador federal, que visa a dar execução a uma norma geral igualmente federal, imiscuir-se na esfera administrativa de outros entes federados, estabelecendo competências a seus órgãos.

A seguir, estabelece o decreto em estudo, no seu art. 3.º, a competência do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, que é órgão federal, pertencente à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça e, portanto, na sua abrangência regulamentar. Repete o disposto

25. *Comentários à Constituição Federal de 1946*, v. II/11.

no art. 106 do CDC e seus incisos, mas não só repete como acrescenta e, quando o faz, vale-se de método muito peculiar.

“Art. 3.º — (...);

X — fiscalizar e aplicar as sanções administrativas previstas na Lei n. 8.078, de 1990.

XII — Funcionar, no procedimento administrativo, como instância recursal.”

Vale repetir que *o regulamento não pode dizer mais que a lei*, onde esta calou, não pode ele inovar. No nosso sistema somente quem cria direitos e obrigações é a lei. Este é o cerne do Estado de Direito, mais que isso, do Estado legalitário.²⁶ Bastaria essa constatação preliminar para sustentar a inconformidade do Dec. 861/93 com seus balizamentos legais e constitucionais. Se o legislador consumerista não incluiu tais competências no rol das que constam no art. 106 do CDC, não poderia o decreto regulamentador fazê-lo.

No entanto o fez.

Talvez pretendesse adequá-lo às *reais intenções do legislador*.

O inc. XI, porém, vai mais longe ao estabelecer o DPC como instância recursal no procedimento administrativo. Estaria correto caso fosse instância recursal do procedimento administrativo estabelecido a nível do executivo federal e tão-somente isso. Porém, o referido inciso deve ser lido em conjunto com os arts. 46 e 47, a seguir transcritos:

“Art. 46 — Das decisões do órgão preparador, quando este for o órgão de proteção e defesa do consumidor estadual, caberá recurso ordinário, no prazo de quinze dias, contados da data da notificação ao DPC.

Art. 47 — Das decisões proferidas pelo órgão de proteção e defesa do consumidor estadual, quando este funcionar como primeira instância recursal, caberá recurso especial, no prazo de quinze dias, contados da data da notificação da decisão de que trata o artigo precedente, ao DPC, que se manifestará como instância final na esfera administrativa.”

Vislumbramos, pois, um órgão federal tornar-se instância final do procedimento administrativo de órgão estadual e este, primeira instância recursal do procedimento administrativo de órgão municipal.

Conclui-se que para os elaboradores do decreto não há federação; os entes políticos não são autônomos e suas respectivas atividades administrativas estão subordinadas hierarquicamente ao Poder Executivo Federal.

Bastaria, para constatar-se o equívoco, uma rápida passada de olhos no que diz a Constituição nos arts. 1.º, 18, 25 e 29, ou no festejado Hely Lopes Meirelles,²⁷ que ensina lapidarmente: “A *organização administra-*

26. Geraldo Ataliba, ob. cit., p. 24, lembrando Pontes de Miranda.

27. *Direito Administrativo Brasileiro*, S. Paulo, 18.ª ed., p. 627.

tiva, mantém estreita correlação com a estrutura do Estado e a forma de governo adotadas em cada país. Sendo o Brasil uma *Federação*, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, constituindo-se em *Estado Democrático de Direito* (CF, art. 1.º) em que se assegura autonomia político-administrativa aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (arts. 18, 25 e 29), sua administração há de corresponder, estruturalmente, a esses postulados constitucionais... Daí a partilha de atribuições entre a União, os Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios, numa descentralização territorial em três níveis de governo — federal, estadual e municipal — cabendo, em cada um deles, o comando da administração ao respectivo Chefe do Executivo...” (grifos no original).

No entanto, tal não é o espírito que transpira do decreto. *Mutatis mutandis*, bastaria imaginar a situação do órgão de proteção ambiental estadual que multando um poluidor, visse a sanção aplicada ser objeto de recurso ao IBAMA. Mais que isso, imaginemos fosse obrigado o órgão ambiental estadual a recorrer de ofício ao IBAMA, ao acolher recurso do degradador. Pois é o que estabelece o art. 50 do Dec. 861/93, que diz sendo julgada procedente a impugnação, ou quando acolhidos os recursos, a autoridade *a quo* recorrerá de ofício à autoridade *ad quem*, mediante declaração na própria decisão. Ou seja, a autoridade municipal recorre de ofício à estadual e esta ao DPDC. Criou-se, portanto, ordem de hierarquia onde o funcionário federal é superior ao estadual e este ao municipal, com os órgãos dispostos numa pirâmide hierárquica nacional.

Este também é o sentido que norteia os arts. 37 e 56, o segundo instituindo o DPDC como instância de resolução de conflitos de competência, o primeiro dando-lhe poder advocatório, ao dizer que em suas atuações diretas, *dependendo do alcance e da gravidade da infração*, poderá funcionar como órgão preparador, sem embargo de sua competência.

Ultrapassa, pois, as fronteiras da legalidade e da constitucionalidade, ao dizer mais do que a lei dispôs e ao invadir a esfera administrativa privativa dos demais entes federados, criando subordinação ao órgão federal; inova ao estabelecer princípio hierárquico administrativo que não existe no âmbito da Federação, ferindo seus princípios básicos, sendo, portanto, ilegal e inconstitucional.

Outros aspectos do referido decreto merecem estudo mais acurado do que o possível no âmbito destes comentários. Os exemplos pinçados para o exame singelo empreendido são apenas alguns daqueles a merecerem destaque, constituindo um mosaico de difícil elucidação e permanente surpresas àqueles que, sem aviso, o estudarem. Muitos referentes à sua peculiar técnica legislativa e interpretação dos valores e princípios constitucionais, que tornam a defesa do consumidor, no âmbito administrativo, quase que impraticável e que, posteriormente, deverão ser objeto de novos comentários.

III — CONCLUSÃO

A prolífica produção legislativa do Poder Executivo em torno das sanções administrativas estabelecidas pelo CDC e que redundaram no Dec. 861, de 9.7.93, abrangem um vasto campo de estudo, principalmente constitucional e administrativo, dando já a um exame preliminar, às seguintes conclusões:

1. As alterações realizadas pelo Governo Federal no CDC, inclusive cometendo erros de técnica legislativa que o fizeram editar posteriormente medidas provisórias, são fontes de inquietação e de grande insegurança jurídica. Mormente, quando o faz para regulamentá-lo, ou seja, adequando o regulamento à lei e não este a ela.

2. Como intérprete da lei, o Executivo Federal não possui nenhum poder vinculante, a não ser para seus subordinados hierárquicos e sua interpretação em nada é superior à da doutrina. Não equivale à interpretação autêntica legislativa, ou àquela destinada constitucionalmente ao Poder Judiciário, no caso concreto, ao dizer o direito. Portanto, não pode arrogar-se a modificar as leis, apenas para conformá-las à sua particular forma de vê-la.

3. Não era necessária nenhuma alteração no art. 57 do CDC para que o Poder Executivo Federal o regrassse.

4. As modificações efetuadas no que tange à inclusão da palavra "municipais" e de "dano de âmbito nacional" substituída pela expressão "valores cabíveis à União" não encontram guarida lógica, eis que a Lei 7.347/85 prevê apenas a existência de fundos federais e estaduais. A expressão colocada em seu lugar, esta sim, é passível de dúbias interpretações.

5. A supressão do parágrafo único do art. 57, e sua posterior relocalização, com a modificação para menos de um terço no quantum mínimo da multa, revela a falta de cuidado com que o Governo da República tratou as modificações que ele mesmo se propôs a realizar. A diminuição efetuada no valor mínimo da sanção pecuniária ainda aguarda justificativa.

6. O decreto regulamentar, interpretação dada à lei pelo Chefe do Executivo, existe para adequar a atividade administrativa, que lhe é subordinada, à sua fiel execução. Não pode, assim impor direitos e obrigações que na lei não constem e muito menos invadir as esferas administrativas dos demais entes federados sem gravame ao princípio federativo.

7. O Código do Consumidor tem matriz constitucional e insere-se no âmbito da competência concorrente como a norma geral nacional sobre

produção e consumo, como o próprio legislador consumerista lembra no art. 55 do CDC. Sendo norma geral, a que a melhor doutrina dá o caráter de diretrizes mestras sobre os assuntos elencados constitucionalmente, sem esgotá-los, sua regulamentação deve obedecer os mesmos critérios de generalidade, sem desbordá-la.

8. O Dec. 861/93, além de procurar esgotar em minúcias os procedimentos relativos à aplicação das sanções administrativas do CDC, sai dos seus contornos, inova e diz mais que a lei, estabelece obrigações, cria competências aos órgãos administrativos dos entes federados e os subordina ao órgão federal equivalente, sendo, portanto, ilegal e inconstitucional.

Bibliografia

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio — *Dicionário Enciclopédico de Direito*, v. 3.º, Brasília, pp. 135 a 165.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de — *Competência na Constituição de 1988*, Atlas, 1991.
- ATALIBA, Geraldo — “Decreto Regulamentar no Sistema Brasileiro”, in *RDA* 97/21-33, 1969.
- BASTOS, Celso Ribeiro — *Curso de Direito Constitucional*, 14.ª ed., Saraiva, 1992.
- BEVILACQUA, Clóvis — *Teoria Geral do Direito Cível*, Ed. Rio/Fac. de Direito Estácio de Sá, 1980.
- BORGES, Alice Gonzalez — “Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos”, in *RDP* 96/81 a 93.
- CAMPOS, Francisco — “Lei e Regulamento, Direitos Individuais”, Parecer in *RDA* 80/373 a 382; *Comentários do Procon do Paraná sobre a regulamentação do CDC* (documento interno).
- CRETELLA JR., José — *Controle Constitucional do Ato Administrativo*, Forense, 1992, 2.ª ed.; *Tratado de Direito Administrativo*, v. II, Forense, 1966; (et alii), *Comentários ao Código do Consumidor*, Forense, 1992.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella — *Direito Administrativo*, Atlas, 3.ª ed., 1993.
- FARENA, Duciran Van Marsen — “Federalismo e Direito Econômico”, in *Revista de Informação Legislativa*, ano 28, n. 111, jul.-set./1991, pp. 21 a 40.
- FERRAZ, Sérgio — “Regulamento”, in *Estudos de Direito* 3, Ed. RT, 1977.
- FERREIRA, Pinto — *Comentários à Constituição Brasileira*, v. 2.º, Saraiva, 1.ª ed.
- FERREIRA, Wolfgran Junqueira — *Comentários à Constituição de 1988*, Julex, 1989.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves — *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, v. 1.º, Saraiva, 1988.
- GRINOVER, Ada Pellegrini (et alii) — *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto*, Forense Universitária, 1.ª ed., 1991.
- LACERDA, Galeno — “Revisão do conceito de Federação”, in *Livro de Estudos Jurídicos*, v. 6.º, 1993, pp. 84 a 94.
- LIMA, Ruy Cirne — *Princípios de Direito Administrativo*, Ed. RT, 5.ª ed., 1985.
- MEIRELLES, Hely Lopes — *Direito Administrativo Brasileiro*, 18.ª ed., S. Paulo, 1990.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de — *Curso de Direito Administrativo*, S. Paulo, 4.ª ed., 1993.

- MIRANDA, Pontes de — *Comentários à Constituição de 1946*, 2.ª ed., Max Limonad, 1953; *Comentários à Constituição de 1967*, v. II, Ed. RT, 1967.
- MUKAI, Toshio — *Direito Ambiental Sistematizado*, 1.ª ed., Forense Universitária, 1992; "As competências dos entes federados na Constituição de 1988, em especial em matéria ambiental", *Boletim de Direito Administrativo*, 1991.
- NETO, Diogo de Figueiredo Moreira — "Competência concorrente limitada, o problema da conceituação das normas gerais", in *Revista de Informação Legislativa* n. 100/127 a 161, 1988; *Curso de Direito Administrativo*, Forense, 10.ª ed., 1992; *Nota técnica sobre o Proc. 3.394/93 (PR)* — DPCD-SDE, Ministério da Justiça (doc. interno).
- OLIVEIRA, Juarez de (coordenador) — *Comentários ao Código de Proteção do Consumidor* (vários autores), Saraiva, 1991; *Parecer da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná sobre o Dec. 861/93* (doc. interno).
- RIBAI, Cons. Joaquim — *Direito Civil Brasileiro*, Ed. Rio/Fac. de Direito Estácio de Sá, 1983.
- SILVA, Carlos Medeiros da — "O Poder Regulamentar e sua Extensão", in *RDA* 20/1 a 5.
- SILVA, José Afonso da — *Curso de Direito Constitucional Positivo*, S. Paulo, 8.ª ed., 1992.
- SODRÉ, Marcelo Gomes, "Decreto imperfeito afeta segurança do CDC", in *Revista do Consumidor*, ano XIV, n. 87, pp. 16 e 17.
- TÁCITO, Caio — "O Mandado de Segurança e o Poder Normativo da Administração", *RDA* 46/246 a 249.
- TEMER, Michel — *Elementos de Direito Constitucional*, 7.ª ed., Ed. RT, 1990.