

Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal

Ação Direta de Inconstitucionalidade
Com Pedido de Medida Cautelar

AUTOR: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

OBJETO: LEI ESTADUAL 6.154, DE 23 DE MAIO DE 2000

DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS VIOLADOS:

EMENTA DA INICIAL: CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. LEI ESTADUAL QUE, DISPONDO SOBRE FIXAÇÃO DE PREÇOS, FAVORECE NÃO AOS CONSUMIDORS MAS AOS SUPERMERCADOS, EM DETRIMENTO DA NORMA CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL. Mesmo as normas ditas “programáticas” condicionam a atividade legislativa futura, gerando a inconstitucionalidade de atos normativos que as ferirem. A Lei Estadual 6.154, de 23 de maio de 2000, na medida em que não garante ao consumidor a adequada informação do preço dos produtos expostos em supermercados, é inconstitucional, por não atribuir à norma constitucional de proteção ao consumidor (art. 5º, inc. XXXII, da CF/88) a máxima eficácia possível (princípio da efetividade ótima das normas constitucionais). A par disso, a competência dos Estados para legislar sobre consumo, embora suplementar, deve visar a proteção ao consumidor e não a proteção aos fornecedores, sob pena de incidir em inconstitucionalidade formal.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS,
RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS, brasileiro, Engenheiro Civil, divorciado, com endereço na Cidade de Maceió, Alagoas, Palácio Marechal Floriano Peixoto, Praça dos Martírios, telefax nº (82) 326-5724, com fundamento no art. 103, inc. V, combinado com o art. 102, inc. I, alíneas "a" e "p", todos da Constituição Federal de 1988, regulamentados pela Lei 9.868/99, vem ajuizar perante este Colendo Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de Medida Cautelar**, no sentido de ser declarada a inconstitucionalidade da **Lei Estadual nº 6.154, de 23 de maio de 2000**, pelas razões a seguir alinhadas:

I. Considerações Acerca da Norma Impugnada e Dos Fatos que Inspiraram a sua Edição



É de todos conhecido o duelo que as grandes cadeias de supermercados estão travando com os consumidores, no que se refere, especificamente, ao dever de afixação do preço em cada produto exposto ao consumidor.

Entendem os supermercados que a mera existência do sistema eletrônico do código de barras é suficiente para se garantir a necessária informação ao consumidor sobre o preço dos produtos, tal como determinado na Constituição e no Código de Defesa do Consumidor.

Os órgãos de defesa do consumidor, por sua vez, atribuindo a máxima eficácia à norma constitucional que protege o hipossuficiente nas relações consumeristas, consideram que não basta o código de barras; faz-se fundamental, outrossim, a efetiva afixação de preços em cada produto exposto, proporcionando, com isso, a ampla, correta e fácil informação sobre o preço dos produtos, evitando, ainda, que os consumidores menos instruídos sejam prejudicados pela incapacidade de utilizar adequadamente o sistema de leitura ótica.

Esses órgãos incumbidos na tutela ao consumidor vinham, amiúde, fiscalizando os supermercados que não forneciam a adequada informação dos produtos expostos aos seus clientes. na forma dos arts. 6º, inc. III, e 31, do Código de Defesa do Consumidor:

“art. 6º - São direitos do consumidor: (...)

III - a **informação adequada e clara** sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e **preços**, bem como sobre os riscos que apresentem”.

“art. 31 - **A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa** sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, **preço**, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores”¹ - grifamos.

Em face dos dispositivos legais acima relatados, o Senhor Diretor do Departamento Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor –

¹ A par disso, o Decreto 2181, de 20 de março de 1997, que regulamenta o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 13, inc. I, impõe o seguinte: “Art. 13. Serão consideradas, ainda, práticas infrativas, na forma dos dispositivos da Lei nº 8.078, de 1990: I - ofertar produtos ou serviços sem as informações corretas, claras, precisas e ostensivas, em língua portuguesa, sobre suas características, qualidade, quantidade, composição, preço, condições de pagamento, juros, encargos, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados relevantes”.



DNPDC, em despacho publicado no Diário Oficial no dia 25 de maio de 1998, proferido no procedimento administrativo 08012.0011558/98, em que figurava como interessado o Instituto Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor, determinou que todos os supermercados do país afixassem em seus produtos, um a um, os seus preços correspondentes, independentemente da eventual existência do sistema de código de barras.

Eis o inteiro teor do referido despacho:

“Proced. Administrativo nº 08012.001556/98-18, Interessado: INSTITUTO NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Diante dos diversos elementos coligidos, e dos constantes noticiários veiculados sobre o assunto, e, principalmente, por considerar que em assim continuando, a conduta dos agentes econômicos fere dispositivos da Lei nº 8.078/90, regulamentada pelo Decreto nº 2.181/97, quanto aos direitos básicos do consumidor de ter informações claras e precisas, sobre a natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, e, neste caso, especificamente PREÇO, e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços, e, considerando, ainda, que esta decisão de relevante interesse social, DETERMINO, no uso das atribuições conferidas a este Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, e neste específico caso, o disposto nos arts. 30 e seguintes da Lei nº 8.078/90, que, na OFERTA e PUBLICIDADE de produtos comercializados no território nacional, ficam os estabelecimentos comerciais obrigados a afixarem, o “PREÇO A VISTA” através de etiquetas ou similares, diretamente nos bens expostos a venda, fazendo constar os seus preços à vista em caracteres legíveis, independentemente de outra modalidade de pagamento. Existindo, no local, sistema de código de barras, instituído pelo Decreto nº 90.595/84, é obrigatório, também, a afixação dos preços à vista, dos produtos correspondentes aos referidos códigos, de tal forma a evitar o constrangimento, quando do acesso do consumidor ao caixa do estabelecimento para o devido pagamento do que adquire. Assim, todo e qualquer produto ofertado deve possuir o seu preço à vista, podendo constar de lista afixada na forma estabelecida acima, cujos valores deverão ser escritos em caracteres legíveis, desde que colocada em local que o consumidor possa consultá-la independentemente de solicitação. No caso de exposição de bens, em vitrinas ou similares, o preço de



venda deverá ser afixado nos mesmos, ou através de relação de preços no próprio local junto aos bens expostos, identificando o produto, sendo ambas as formas em caracteres legíveis e de fácil leitura. Os serviços médicos, paramédicos, odontológicos, clínicos em geral, e laboratoriais, bem como de profissionais ligados à área biomédica e odontológica, deverão ter seus preços relacionados identificando-os em caracteres legíveis, para que o usuário possa consultá-los. Os meios de hospedagem, classificados, ou não, pela EMBRATUR, ficam obrigados a afixar nas portarias ou recepções, em lugar visível e de fácil leitura, os preços de suas diárias, indicando o início e o término do período de 24 (vinte e quatro) horas correspondentes a cada diária e de suas frações, quando for o caso. Estes estabelecimentos de hospedagem ficam obrigados, ainda, a manter nas respectivas unidades habitacionais a relação dos preços dos produtos comercializados e/ou serviços oferecidos, inclusive os de frigobar. Os agentes econômicos e prestadores de serviços, ainda que autônomos, alcançados por esta decisão têm o prazo de 05 (cinco) dias, contado da data da publicação deste Ato, para se adequarem ao aqui determinado. Ficam os órgãos públicos legitimados na proteção e defesa do consumidor incumbidos de acompanhar o cumprimento deste Despacho, adotando todos os meios previstos em Lei, inclusive penalizando, tudo em favor do seu fiel cumprimento. Recomendo às entidades representativas das categorias alcançadas por este Despacho que promovam os meios necessários para que todos tomem conhecimento do seu teor e procedam como determinado. Oficie-se a todos os órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor” – grifamos o essencial.

Acolhendo sugestão do próprio Senhor Secretário do DNPDC, o Senhor Secretário de Direito Econômico, nos termos das atribuições que lhes são conferidas por lei, concedeu prazo suplementar para que os supermercados atendessem a citada exigência, mantendo inalterado o mérito da questão.

Tanta polêmica a determinação gerou, que o Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça houve por bem, por intermédio da Portaria nº 442, de 16 de junho de 1998, determinar a criação de uma comissão especial que deveria propor uma solução para a questão e assim pôr fim ao procedimento administrativo.



Paralelamente, em 10 de agosto de 1998, o Senhor Secretário do DNPDC proferiu despacho no qual sugeria ao Senhor Secretário de Direito Econômico o não acolhimento do recurso apresentado pela ABRAS e concedendo até o 11 de setembro para que os supermercados atendessem dita decisão., despacho este que foi, no mesmo dia, acolhido.

Submetida a questão ao Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça, este, em 13 de agosto de 1998, com aplausos gerais da mídia e da opinião pública, não acolhendo o relatório da comissão que fora formada por determinação da Portaria nº 442/98, aceitou o despacho do Senhor Secretário de Direito Econômico, datado de 10 de agosto, e, por conseqüência, referendou o despacho de 25 de maio de 1998, proferido pelo Senhor Diretor do DNPC.

Vale reproduzir a decisão ministerial:

“Despacho nº 17 - Referência: Portaria nº 442, de 16 de junho de 1998. Assunto: Comissão Especial para proceder estudos e propor formas de aprimoramento dos critérios e padrões para visualização de preços dos produtos expostos à venda. Decisão: Recebo o relatório da Comissão Especial no prazo estabelecido. Pelo seu conteúdo, não vejo como ser acolhida a proposta da Associação Brasileira de Supermercados-ABRAS, em face da extrema elasticidade do prazo para solução da matéria objeto do estudo e, ainda, por distanciar-se das disposições contidas nos arts. 6º, III, e 31, ambos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Em contrapartida, alio-me às ponderações dos representantes dos PROCONS, do Fórum Nacional de Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor, do Ministério Público Federal, bem assim às considerações e propostas apresentadas pela Secretaria de Direito Econômico desta Pasta. Malgrado reconheça os benefícios da evolução tecnológica, com a adoção do código de barras, sou forçado a reconhecer, também, diante dos lamentáveis fatos concretos trazidos ao conhecimento do Ministério da Justiça, que as exigências de informações claras e adequadas, erigidas em proteção do consumidor, somente serão plenamente atendidas com o preço afixado no produto exposto à venda. Rejeito, pois, qualquer argumento que viole a dignidade do consumidor. Desse modo, apoiado na legislação mencionada e na Constituição Federal, que consigna a defesa do consumidor como princípio da ordem eco-



nômica, referendo o Despacho do Senhor Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, datado de 20 de maio de 1998, publicado no Diário Oficial da União de 25 do mesmo mês, razão pela qual estabeleço a data de 11 de setembro do corrente ano como limite para a afixação dos preços diretamente nos produtos expostos à venda. Oriente, por derradeiro, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor a agir de acordo com o teor da precitada manifestação do DPDC. RENAN CALHEIROS”.

As grandes cadeias de supermercados, insurgindo-se contra o referido ato do Excelentíssimo Ministro da Justiça, impetraram inúmeros mandados de segurança no Superior Tribunal de Justiça, que foram prontamente denegados.

Exemplificadamente, citam-se os seguintes remédios heróicos (todos denegados) impetrados pelos supermercados no STJ contra o Excelentíssimo Ministro de Estado da Justiça, com o desiderato de afastar o dever de afixar os preços em cada produto:

“Mandado de Segurança. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Ato de Ministro da Justiça. Prazo para Fixação de Preços Diretamente nos Produtos Colocados à Venda. Legalidade. C.F., art. 5º, XXXII. Leis nºs 8078/90 e 8.884/94. Decretos nºs 90.595//84 e 2.181/97.

1. Ato ministerial com sustentamento nos elementos essenciais da competência, motivação e finalidade, assinalado que a causa amolda-se ao objeto, forte no conteúdo, não pode ser acoimado de ilegal.

2. **A fixação dos preços diretamente nos produtos colocados à venda, simultaneamente utilizando-se a impressão e/ou código de barras, exigência protetora do direito do consumidor**, firmada por autoridade competente e filiada à legislação de regência, não constitui ato ilegal. O prazo decorre da necessidade de concretizar-se execução eficiente, travando retardamento contrário ao interesse público.

3. Segurança denegada. (STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Classe: MS - MANDADO DE SEGURANÇA – 6055 Processo: 1998.00.91076-0 UF: DF Órgão Julgador: PRIMEIRA SEÇÃO Data da Decisão: 07/04/2000 Docu-



mento: STJ000355899 - DJ DATA:22/05/2000 PÁGINA:63, Re. MILTON LUIZ PEREIRA, por unanimidade)

DIREITO DO CONSUMIDOR - PREÇO - PRODUTOS - SUPERMERCADOS - EXIGÊNCIA - CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Um dos princípios básicos em que se assenta a ordem econômica é a defesa do consumidor. A Lei nº 8.078/90, em seu artigo 60, inciso III, relaciona entre os direitos básicos do consumidor: "A informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como, sobre os riscos que apresentam." Os donos de supermercados devem fornecer ao Consumidor informações adequadas, claras, corretas, precisas e ostensivas sobre os preços de seus produtos à venda. **O fato de já existir, em cada produto, o código de barras não é suficiente para assegurar a todos os consumidores estas informações. Para atender realmente o que estabelece o Código do Consumidor, além do código de barras e do preço nas prateleiras, devem os supermercados colocar o preço em cada produto.** Segurança denegada. (STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Classe: MS - MANDADO DE SEGURANÇA - 6010, Processo: 1998.00.76235-3 UF: DF Orgão Julgador: PRIMEIRA SEÇÃO, Data da Decisão: 13/10/1999 Documento: STJ000318197, DJ DATA:06/12/1999 PÁGINA:62, rel. GARCIA VIEIRA, por unanimidade).

Contra várias decisões denegatórias de mandado de segurança por parte do Superior Tribunal de Justiça, os supermercados recorreram ao Supremo Tribunal Federal, sem, contudo, obter qualquer juízo favorável, seja em caráter liminar, seja em termos definitivos (citem-se, por exemplo, as decisões proferidas na PETMC 1956-PE, rel. Min Nelson Jobim, e PET 1941-SP, rel. Min. Moreira Alves).

Em razão de todas essas derrotas na Justiça, os grandes grupos empresariais do ramo de supermercados em atividade no Estado de Alagoas, fazendo-se valer do inegável poder econômico que possuem, empreenderam, no âmbito da Assembléia Legislativa alagoana, verdadeiro *lobby*, com o fito de obter a aprovação de projeto de lei, manifestamente contrário aos interesses dos consumidores, que tinha por objeto dispor sobre as formas de afixação de preços e serviços. Na verdade, o referido projeto de lei jogava uma pá de cal na determina-



ção do Ministério da Justiça, pois admitia como forma de afixação de preço a mera existência do sistema de leitura ótica (código de barras) nos produtos, sendo desnecessária a etiquetagem de cada mercadoria exposta à venda.

Obviamente, a força política dos grandes grupos econômicos alagoanos foi bem superior do que a dos consumidores. A vergastada e inconstitucional lei que estabelecia formas de afixação de preços e serviços foi aprovada pela Assembléia Legislativa, que, utilizando-se do poder constitucional a ela atribuído, rejeitou o veto governamental, promulgando a Lei nº 6.154, em 23 de maio de 2000.

Eis integralmente o teor da vergastada norma:

“LEI Nº 6.154, DE 23 DE MAIO DE 2000.

ESTABELECE FORMAS DE AFIXAÇÃO DE PREÇOS E SERVIÇOS E DÁ PROVIDÊNCIAS CORRELATAS.

Art. 1º – São admitidas as seguintes formas de afixação de preços:

I – No comércio em geral, através de etiquetas ou similares afixados diretamente nos bens expostos à venda, ou em prateleiras e vitrines, nas quais constem os seus preços à vista em caracteres legíveis;

II – Em estabelecimentos comerciais, auto-serviços, supermercados, mercearias onde o consumidor tenha acesso direto ao produto sem intervenção do comerciante, com a impressão ou fixação de código referencial, ou ainda com afixação de código de barras, desde que haja informação de forma clara e legível junto aos itens expostos, no que diz respeito ao preço à vista, o nome, a descrição do produto e o referido código, ficando no entanto dispensado este quando se trata de produto cujo código varie em função de cor, fragrância ou sabor e não houver alteração de preço;

III – Na impossibilidade de afixação dos preços conforme estabelecido nos incisos I e II deste artigo, será permitido o uso de relação de preços dos produtos expostos, assim como os dos serviços oferecidos o que deverá ocorrer de forma escrita, clara e em caracteres legíveis, de forma que demonstre inequivocamente tratar-se de seu preço, e também deverá ser colocada em local e quantidade que o consumidor possa consultá-la independentemente de solicitação;

IV – Estabelecimentos que utilizem equipamento de leitura ótica em suas operações, no caso de código de barras, o pre-



ção de venda poderá ser consultado pelos consumidores em equipamentos de leitura eletrônica, a serem instalados, obrigatoriamente, dentro da área de venda dos estabelecimentos, e em locais de fácil acesso, na quantidade proporcional a sua área de vendas por metro quadrado, obedecendo o limite de um leitor ótico a cada setecentos e cinquenta metros quadrados ou fração como proporção mínima e cumulativa a cada estabelecimento comercial, sem prejuízo no disposto nos incisos II e III.

Art. 2º – Na ocorrência de diferença entre o preço exposto nas prateleiras ou vitrines, em relação de preços ou sob qualquer outra forma, como indicado no Artigo 1º e o verificado no momento do registro no caixa do estabelecimento, prevalecerá para o consumidor o menor dos preços.

Parágrafo único. No caso previsto no caput, o consumidor será ainda liberado do pagamento do valor de uma unidade do produto em questão.

Art. 3º – Ficam os órgãos da defesa do consumidor do Estado de Alagoas com a atribuição de fiscalizar as disposições contidas nesta Lei.

Art. 4º – A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º – Revogam-se as disposições em contrário.

SALA DAS SESSÕES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS, em Maceió, 23 de maio de 2000. Dep. Ziane Costa, Presidenta. PUBLICADO NA SECRETARIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS, em Maceió, 23 de maio de 2000”.

É fácil perceber a nítida intenção de burla prevista na norma. Com uma mera penada, toda a garantia constitucional de proteção ao consumidor implodiu, num manifesto retrocesso histórico, com sérios gravames à parte mais fraca na relação consumerista.

A referida norma estadual, por violar a Constituição Federal, padecendo, por conseguinte, de insanável vício material de inconstitucionalidade, merece ser fulminada do ordenamento jurídico por este Pretório Excelso. É o que se pretende com esta ação.

2. Os Fundamentos Jurídicos do Pedido



2.1. OS DIREITOS DO CONSUMIDOR E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 88

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é particularmente voltada à proteção aos direitos do consumidor. Em vários dispositivos constitucionais, há menção ao tema. Tanto é verdade que o inciso XXXII, do art. 5º, determina que "o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor". Da mesma forma, explicita o art. 24 que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: "produção e consumo" (inc. V) e sobre "responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico" (inc. VIII). O §5º, do art. 150, programaticamente, prescreve: "a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços". Igualmente, dispõe o art. 170, *caput* e seu inciso V: "a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: V - defesa do consumidor".

Houve, por parte do legislador constituinte, uma efetiva pretensão de se criar mecanismos de defesa e proteção ao consumidor, que é a parte hipossuficiente nas relações de consumo. É nítida a intenção de se construir, no que se refere à proteção ao consumidor, **uma Constituição normativa**, vale dizer, não apenas juridicamente válida, mas que está, além disso, **vivamente integrada na sociedade**².

O *princípio da proteção ao consumidor*, conquanto se trate de *programa de ação* (função dirigente e impositiva), **impõe, prospectivamente, tarefas aos poderes públicos (inclusive o legiferante), que devem, de qualquer forma, buscar a sua densificação e concretização**, justamente por essas tarefas serem impo-

² Esta é a classificação *ontológica* de KARL LEWENSTEIN. Explica-nos L.R.BARROSO: Constituição *normativa* é a "roupa que assenta e veste bem", isto é, suas normas dominam o processo político, ou inversamente, o processo de poder se amolda às normas da Lei Maior, submetendo-se a elas; Constituição *semântica* é a meramente formal, vale dizer, "a roupa não veste bem, como no caso da Constituição normativa, mas esconde, dissimula ou disfarça" e, finalmente, na Constituição *nominal* existe uma desarmonia entre os pressupostos sociais ou econômicos existentes e a aspiração constitucional, a ser sanada com o passar do tempo, pelo amadurecimento esperado, em outras palavras, usando o simbolismo já empregado, "a roupa fica por certo tempo guardada no armário e será vestida quando o corpo nacional haja crescido". (*Interpretação e Aplicação da Constituição*. 2ª ed. Saraiva, São Paulo, 1998, p. 225).



sições normativo-constitucionais, ou seja, serem o núcleo fundamental da Constituição Dirigente (CANOTILHO). É preciso, portanto, buscar **a medida de eficácia** do princípio constitucional de proteção ao consumidor.

2.3.2. A Eficácia das chamadas “Normas Programáticas”

Costuma-se dizer que as normas programáticas não impõem deveres aos órgãos públicos. Seriam de aplicação facultativa: uma questão de mera oportunidade e conveniência política. Não é bem assim.

NOBERTO BOBBIO, após analisar os fatores que dificultam a efetivação ou aplicação das normas jurídicas referentes aos direitos humanos, com um pouco de ironia e perplexidade, questiona:

“Será que já nos perguntamos alguma vez que gênero de normas são essas que não ordenam, proíbem ou permitem **hic et nunc**, mas ordenam, proíbem e permitem num futuro indefinido e sem um prazo de carência claramente delimitado? E, sobretudo, já nos perguntamos alguma vez que gênero de direitos são esses que tais normas definem? Um direito cujo reconhecimento e cuja efetiva proteção são adiados **sine die**, além de confiados à vontade de sujeitos cuja obrigação de executar o “programa” é apenas uma obrigação moral ou, no máximo, política, pode ainda ser chamado de ‘direito?’”³

É conhecimento elementar, até para quem se inicia no estudo da Ciência do Direito, que as normas jurídicas diferem-se das morais justamente pelo seu caráter sancionatório. Dizer que uma norma constitucional não é norma jurídica é negar o próprio sistema jurídico que a Constituição fundamenta. Logo, sendo a norma constitucional norma jurídica, não resta dúvida quanto ao caráter imperativo de suas disposições.

Considerar o princípio da proteção ao consumidor mera faculdade do Estado, ficando ao léu das veleidades deste a efetivação dessa ‘pseudo-norma’, seria o mesmo que dizer que a Constituição não é a Lei Maior, *Lex Fundamentallis*, Carta Magna, Estatuto Supremo do Estado, mas simples cartas de boas intenções destituída de força obrigacional. RUI BARBOSA, em seu tempo, já lecionava que “não há, numa Constituição, cláusulas a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm a força imperati-

³ *A Era dos Direitos*. 8ª ed. Campus: Rio de Janeiro, 1992, p. 77/78



va de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular de seus órgãos”⁴. Também nesse sentido, é sempre oportuno invocar o ensinamento do professor LUÍS ROBERTO BARROSO:

“As normas constitucionais, como espécie do gênero normas jurídicas, conservam os atributos essenciais destas, dentre os quais a imperatividade. De regra, como qualquer outra norma, elas contêm um mandamento, uma prescrição, uma ordem, com força jurídica e não apenas moral. Logo, a sua inobservância há de deflagrar um mecanismo próprio de coação, de cumprimento forçado, apto a garantir-lhe a imperatividade, inclusive pelo estabelecimento das conseqüências de insubmissão a seu comando. As disposições constitucionais são não apenas normas jurídicas, como têm um caráter hierarquicamente superior, não obstante a paradoxal equivocidade que longamente campeou nessa matéria, ao considerá-las prescrições desprovidas de sanção, mero ideário não jurídico.”⁵

Conforme ensina CANOTILHO, “pode e deve dizer-se que hoje não há normas programáticas. É claro - continua o jurista lusitano - que continuam a existir normas-fim, normas-tarefa, normas-programa que impõe uma atividade e dirigem materialmente a concretização constitucional. Mas o sentido destas normas não é o que lhes assinalava tradicionalmente a doutrina: “simples programas”, “exortações morais”, “declarações”, “sentenças políticas”, “aforismos políticos”, “promessas”, “apelos ao legislador”, “programas futuros”, juridicamente desprovidos de qualquer vinculatidade; às normas programáticas é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da Constituição”⁶.

2.3.2. O Princípio da Máxima Eficácia das Normas Constitucionais

Na atual fase de evolução da hermenêutica constitucional, a busca da máxima eficácia das normas constitucionais, ante as circunstâncias de cada caso, é o principal caminho que o intérprete e aplicador do direito deve trilhar, sobretudo quando se trata de normas definidoras de direitos fundamentais, que, por força do §1º, do art. 5º da Constituição, têm aplicação imediata.

⁴ *apud*. PIOVESAN, Flávia. *Proteção Judicial contra Omissões Legislativas*. p. 52.

⁵ *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 2ª ed. Saraiva, São Paulo, 1998, p. 226

⁶ *Direito Constitucional*. 4ª ed. Coimbra, Almedina, 1989, p. 132.



O princípio da efetividade das normas constitucionais, ligado ao fenômeno da juridicização da Constituição, e ao reconhecimento e incremento de sua força normativa, segundo J. J. GOMES CANOTILHO, “**pode ser formulado da seguinte maneira: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora sua origem esteja ligada à tese da actualidade das normas programáticas (Thoma), é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais)**”⁷.

2.3.3. A Máxima Eficácia das Normas “Programáticas”

À luz do que vem sendo exposto, fica fácil perceber que as normas ditas programáticas também devem ser otimizadas, para que se busque a sua máxima eficácia e efetividade. Essa lição, aliás, já vinha sendo defendida por José Afonso da Silva no seu clássico “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”. Veja-se:

“As normas programáticas têm eficácia jurídica imediata, direta e vinculante nos casos seguintes:

- I – estabelecem um dever para o legislador ordinário;
- II – condicionam a legislação futura, com a consequência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem;
- III – informam a concepção do Estado e da sociedade e inspira a sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum;
- IV – constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas;
- V – condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário;
- VI – criam situações subjetivas, de vantagem ou desvantagem” (3^a ed. Malheiros, São Paulo, 1998, p. 164).

Interessa-nos, em especial, a observação contida no item II, vale dizer, as normas programáticas condicionam a legislação futura, de modo que é inconstitucional os atos normativos que as macularem.

Com base nessas lições, pode-se dizer que o dispositivo previsto no art. 5^o, inc. XXXII, da CF/88 (“o Estado promoverá, na forma da lei, a

⁷ *apud.* BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 220



defesa do consumidor”), norma esta contida no capítulo referente aos direitos e deveres individuais e coletivos, possui, por força do §1º, deste mesmo artigo 5º, aplicação imediata, com eficácia direta e vinculante, revogando, ou seja, não recepcionando a legislação pretérita que com ela não se coadune e maculando com a pecha de inconstitucionalidade as normas infraconstitucionais que lhe sobrevenham e que com ela não sejam compatíveis. É o caso da Lei 6.154/2000 do Estado de Alagoas.

2.3.4. A Incompatibilidade vertical entre a Lei Estadual 6.154/2000 e a Constituição Cidadã

A Constituição, como se viu, não mais tolera o desrespeito ao consumidor, que é “aquele que se submete ao poder de controle dos titulares de bens de produção, isto é, os empresários”, conforme a lição de COMPARATO. O ordenamento jurídico precisa proteger o consumidor, que se encontra em posição de debilidade e subordinação estrutural em relação aos fornecedores, sobretudo os de grande poderio econômico.

A hora é de proteção; proteção efetiva, frise-se. Não basta a mera garantia formal, com belos textos normativos inócuos e sem nenhuma valia jurídica. Este é, sem dúvida alguma, o desiderato constitucional, que, ciente da vulnerabilidade do consumidor, colocou o Brasil numa posição de vanguarda, harmonizando, reequilibrando e conferindo transparência às relações consumeristas no mercado brasileiro.

Vedação de Retrocesso

A lei ora vergastada - num retrocesso que rompe o fio da História,volvendo às fases mais primitivas do direito liberal - aniquilou garantias fundamentais já conquistadas pelo consumidor. A vontade do poder prevaleceu sobre a vontade da Constituição.

Neste sentido se fala em *cláusula de proibição de evolução reacionária ou retrocesso*, o que obviaria, por exemplo, que assegurada legalmente certa prestação em termos de seguridade social pudesse ela ser posteriormente eliminada, retornando sobre seus passos.



uma vez que emanados da Constituição da República, acham-se assegurados e protegidos da mudança ou prejuízo por lei ordinária ou medida provisória, uma vez que, como afirma CANOTILHO, tais normas, de hierarquia inferior, não podem atingir aquilo que é assegurado no texto constitucional:

"Uma das consequências mais relevante da natureza das normas constitucionais concebidas como heterodeterminações positivas e negativas das normas hierarquicamente inferiores é a conversão do direito ordinário em direito constitucional concretizado. Como determinantes negativas, as normas de direito constitucional desempenham uma função de limite relativamente às normas de hierarquia inferior; como determinantes positivas, as normas constitucionais regulam parcialmente o próprio conteúdo das normas inferiores, de forma a poder obter-se não apenas uma compatibilidade formal entre o direito supra-ordenado (normas constitucionais) e infra ordenado (normas ordinárias, legais, regulamentares), mas também uma verdadeira conformidade material."

Quis o Constituinte, assim, assegurar e proteger os direitos sociais, dando-lhes *status* constitucional e inserindo-os num patamar superior na hierarquia das leis, o que desde logo demonstra a inconformidade das normas restritivas do exercício desses direitos com a Carta de 1988. São, além disso, direitos de aplicação imediata e independente de regulamentação, *auto-aplicáveis*, como em oportunidades diversas entendeu esta Colenda Corte, não podendo ser portanto *mitigados* por normas de hierarquia inferior editadas *a posteriori*. Como direitos sociais, têm aplicação imediata, ou como ensina CANOTILHO, *aplicação direta*:

"Aplicação direta não significa apenas que os direitos, liberdades e garantias se aplicam independentemente da intervenção legislativa (...) Significa também que eles valem directamente contra a lei, quando esta estabelece restrições em desconformidade com a Constituição"

Finalmente, os princípios garantidores dos direitos sociais, notadamente o art. 6º da Carta Magna, que assegura a todos o direito à previdência social, e os da Ordem Social (art. 194, art. 201 e 202 da Carta), são também garantidores da *proibição do retrocesso social*, tese defendida pelo notável jurista luso nos seguintes termos:

"O princípio da democracia económica e social aponta para a proibição de retrocesso social.

A ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de 'contra-revolução social' ou da 'evolução reaccionária'. Com isso quer dizer-se que os direitos sociais e económicos, uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia constitucional e um direito subjectivo. Dessa forma, e independentemente do problema 'fáctico' da irreversibilidade das conquistas sociais (...) o princípio em análise justifica, pelo mesmos, a subtração à livre e oportunística decisão do legislador,



da diminuição dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural(...). O reconhecimento desta protecção de 'direitos prestacionais de propriedade', subjectivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e expectativas subjectivamente alicerçadas. Esta proibição justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada 'justiça social' (assim, por ex., será inconstitucional uma lei que reduza o âmbito dos cidadãos com direito a subsídio de desemprego e pretenda alargar o tempo de trabalho necessário para a aquisição do direito à reforma)."

Impõe-se, em face de tudo o que foi exposto, a imediata eliminação da Lei Estadual vergastada do ordenamento jurídico, mediante a declaração de sua inconstitucionalidade, e o conseqüente reconhecimento de sua nulidade.

2.2. A Possibilidade da Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Presente Caso

“É de se esclarecer ainda, que o Código do Consumidor entrou em vigor, por força de determinação constitucional, portanto, as suas normas são de ordem pública, inarredáveis pela simples vontade das partes. A defesa do consumidor foi erigida a princípio constitucional da ordem económica, no mesmo patamar da soberania nacional (art. 170, inciso V). Por conseguinte, qualquer infração às normas do CDC, agridem não apenas a este, mas à própria Constituição Federal, estando os infratores passíveis de sanções administrativas, civis e criminais”. **O CÓDIGO DE BARRAS E O CÓDIGO DO CONSUMIDOR**

Rosana Grinberg

Vice-Presidente do Brasilcon e Professora de Direito do Consumidor da FADO e da ESMAPE

3. A Imperiosa Necessidade de Concessão de Provimento Cautelar Suspendendo a Eficácia da Norma Impugnada

A Constituição não mais tolera o desrespeito ao consumidor. A hora é de protecção; protecção efetiva, frise-se. Não basta a mera garantia formal, com belos textos normativos inócuos e sem nenhuma valia jurídica.



concessão de medida cautelar para suspensão da vigência da Lei Estadual 5.757/95, até o julgamento da ação, torna-se imperiosa, eis que presentes os pressupostos ao seu deferimento, quais sejam, a relevância dos fundamentos jurídicos do pedido (*fumus boni iuris*), fartamente demonstrados ao cabo desta exordial, e do *periculum in mora*, considerando que a manutenção da vergastada norma estadual no ordenamento jurídico está trazendo inúmeras complicações na aferição dos critérios de promoção por merecimento dos Policiais Militares do Estado de Alagoas.

De fato, o Comando da Polícia Militar do Estado tem sido bastante pressionado por considerável número de Oficiais a adotar os critérios da Lei Estadual impugnada para fins de promoção por merecimento.

Os transtornos são manifestos. Os militares que exercem atividades em órgãos estranhos à Corporação (Polícia Civil, DETRAN/Al e Ministério das Relações Exteriores) estão invocando a norma estadual ora vergastada para pleitear a promoção por merecimento. Caso o Comando da Polícia Militar Estadual deixe de aplicar – de ofício – esta lei estadual inconstitucional, o princípio constitucional da separação dos poderes estará sendo, sem receito de equívoco, ameaçado.

Na hipótese de não ser retirada, formal e imediatamente, do ordenamento jurídico a Lei Estadual 5.751/95, haverá, certamente, inúmeros requerimentos (administrativos e judiciais) de militares requestando o denominado **ressarcimento de preterição.**

Sobejam, por conseguinte, razões para a concessão da medida liminar, com o fito de suspender a vigência da malsinada Lei Estadual 5.751/95, até o julgamento do mérito desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

4. O Pedido

Ao cabo de tudo o que foi exposto, demonstrada a total incompatibilidade da Lei 5.751/95, do Estado de Alagoas, com o texto constitucional, bem como a presença da fumaça do bom direito e do perigo da demora, há-beis a proporcionar a concessão de medida liminar, REQUER-SE:



a) liminarmente, a concessão de MEDIDA CAUTELAR pelo digno Relator ao qual for esta distribuída, *ad referendum* do Plenário do Colendo Tribunal, antes das informações de estilo (*inaudita altera parte*), na forma do art. 10, §3º, da Lei 9.868/99, objetivando a suspensão imediata da eficácia da Lei Estadual nº 5757/95, viciada de inconstitucionalidade material, haja vista o interesse público relevante, os inúmeros transtornos que sua aplicação tem causado, provocando prejuízo ao Estado e da sociedade e a emergência de que cessem tais efeitos, evitando-se inúmeros pedidos de ressarcimento de preterição, no que concerne à promoção por merecimento dos militares estaduais;

b) a notificação da Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas para prestar as informações necessárias, no prazo de trinta dias, na forma do art. 6º da Lei 9.868/99;

c) a ouvida, sucessivamente, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, de acordo com o art. 8º da Lei 9.868/99;

d) por fim, o julgamento da procedência do pedido desta ação, proclamando-se em definitivo a inconstitucionalidade da Lei do Estado de Alagoas nº 5751, de 18 de novembro de 1995, com efeito contra todos, vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública (art. 28, parágrafo único) e *ex tunc*, comunicando-se à Assembléia Legislativa o inteiro teor a decisão declaratória de inconstitucionalidade.

Maceió, 24 de novembro de 2000

Ronaldo Augusto Lessa Santos
Governador do Estado

Paulo Luiz Netto Lôbo
Procurador-Geral do Estado

George Marmelstein Lima
Procurador de Estado