

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.851 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQTE.(S)** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO - CNC**  
**ADV.(A/S)** : **ARTHUR VILLAMIL MARTINS**  
**ADV.(A/S)** : **BRUNO MURAT DO PILLAR**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido liminar ajuizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC contra o art. 3º do Decreto 10.634/2021, que dispõe sobre a divulgação de informações aos consumidores referentes aos preços dos combustíveis automotivos.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

“Art. 3º Os postos revendedores de combustíveis automotivos ficam obrigados a informar os valores estimados de tributos das mercadorias e dos serviços oferecidos por meio de painel afixado em local visível do estabelecimento” (pág. 2 da inicial).

A CNC aduz, em síntese, que,

“[a]o definir como obrigatória a fixação de cartazes com informações fiscais, o art. 3º do Decreto 10.634/21 invadiu a esfera reservada à lei, porque alterou a regra prevista no art. 1º, §2º, da Lei 12.741/12, sem que a lei, norma primária, tenha previsto expressamente tal aplicação, razão pela qual não pode ser eficaz para os revendedores de combustível, seja por contrariar a própria Lei 12.741/12, mas também por violar a competência prevista nos arts. 2º e 84, incs. IV e VI, da CF.

A norma contraria também o princípio da separação de poderes, assegurado no art. 2º, da CF, uma vez que, ao inovar sobre a legislação federal, usurpa a competência legislativa do

## ADI 6851 / DF

Congresso Nacional” (pág. 8 da inicial).

Assevera, ainda, que o art. 3º do referido Decreto é inconstitucional, uma vez que carece de proporcionalidade e de razoabilidade. Nesse sentido, indica

“[...] que o decreto releva-se duplamente desproporcional, já que não atente ao requisito de adequação entre o meio utilizado e os fins almejados e também não se revela necessário, já que as **informações de transparência fiscal já são divulgadas pelos postos de combustíveis (e pelo comércio em geral) em atendimento Lei 12.741/2012.**

A finalidade do decreto seria, supostamente, assegurar aos consumidores informações claras e precisas para a tomada de decisões de consumo de combustíveis. Ocorre que, como demonstrado ao longo desta petição, em vez de melhor informar o consumidor, o **decreto tem a capacidade concreta de dificultar a correta e precisa informação necessária para que o consumidor possa decidir sobre a compra de combustíveis**” (pág. 9 da inicial; grifei).

Outrossim, sustenta que

“[...] caberia precipuamente ao Poder Executivo da União e dos Estados dar transparência à população acerca de como tributam os combustíveis, em vez de simplesmente se esquivarem de explicar à população o elevado impacto que os tributos causam no preço final dos combustíveis” (pág. 15 da inicial).

Ao final, formula os seguintes pedidos:

“[...] conceder medida liminar, determinando a suspensão imediata da obrigatoriedade prevista no art. 3º, do Decreto 10.634/2021;

[...] julgar procedente o pedido da presente ação,

## ADI 6851 / DF

confirmando a liminar e declarando a inconstitucionalidade do art. 3º, do Decreto 10.634/2021, face às graves ofensas ao texto da Constituição da República” (pág. 14 da inicial).

Apliquei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1989, solicitando informações à autoridade requerida (documento eletrônico 17).

As informações fornecidas pelo Presidente da República foram juntadas aos autos, conforme documentos eletrônicos 21 e 22.

O Advogado-Geral da União ofertou parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido, assim ementado:

“Artigo 3º do Decreto nº 10.634/2021, que ‘dispõe sobre a divulgação de informações aos consumidores referentes aos preços dos combustíveis automotivos’. Preliminar. Ofensa meramente indireta à Constituição da República. Norma de natureza regulamentar. Mérito. Inexistência de ofensa aos artigos 2º, e 84, incisos IV e VI, da Constituição Federal. Competência do Presidente da República para expedir decretos regulamentares. A transparência fiscal ao consumidor, prevista no §5º do artigo 150 da Carta Federal, se insere no âmbito do direito à informação, o qual representa um dos principais pilares da defesa do consumidor, valor cuja tutela é assegurada pela Carta Republicana. A disposição impugnada é medida de extrema relevância à luz da transparência dos preços dos combustíveis, assegurando a divulgação de informação clara e adequada sobre os elementos que compõem os preços dos combustíveis automotivos divulgados à vista do consumidor final nos postos revendedores. A norma regulamentar atacada positiva opção efetuada pelo Poder Executivo dentro do campo técnico e discricionário que lhe foi reservado por lei, em observância a razões de interesse público. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido” (documento eletrônico 25).

## ADI 6851 / DF

O Procurador-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido, em parecer que porta a seguinte ementa:

“CONSTITUCIONAL E CONSUMIDOR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO FEDERAL 10.634/2021. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES. PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS AUTOMOTIVOS. IMPOSIÇÃO A POSTOS REVENDEDORES. PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR. DIREITO À INFORMAÇÃO. TRANSPARÊNCIA FISCAL. REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DAS LEIS FEDERAIS 8.078/1990, 10.962/2004 e 12.741/2012. REGULAR EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL. INOCORRÊNCIA. PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo de caráter secundário, que retire fundamento da legislação infraconstitucional e cuja incompatibilidade com o texto constitucional, se existente, dar-se-ia apenas de forma indireta. Precedentes.

2. O Decreto 10.634/2021, ao estabelecer forma específica de divulgação de informações relativas aos tributos incidentes sobre a revenda de combustíveis automotores, pormenoriza obrigações impostas aos fornecedores pelas Leis 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) e 10.962/2004, que dispõem sobre a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor, e pela 12.741/2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

3. O Decreto 10.634/2021 não extrapola o poder conferido ao Executivo para regulamentar disposições de lei federal, nem representa usurpação da competência legislativa no Congresso Nacional, uma vez que se limita a pormenorizar obrigações impostas aos fornecedores pelas Leis 8.078/1990 (Código de

## ADI 6851 / DF

Defesa do Consumidor), 10.962/2004 e 12.741/2012.

4. O Decreto 10.634/2021 visa a conferir acessibilidade e visibilidade às informações sobre impostos e, com isso, dar maior densidade ao direito à informação do consumidor, previsto nos arts. 5º, XIV e XXXII, e 150, § 5º, da CF e nas Leis 8.078/1990, 10.962/2004 e 12.741/2012, sem onerar, de forma irrazoável ou discricionária, aqueles estabelecimentos.

— Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido” (documento eletrônico 28).

É o relatório. Decido.

Bem examinados os autos, verifico que a ação não merece seguimento.

De início, observo que o dispositivo impugnado é de caráter regulamentar, uma vez que estabelece a forma específica de divulgação de informações relativas aos tributos incidentes sobre a revenda de combustíveis automotores, conforme os limites atribuídos pelas Leis 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) e 10.962/2004 – que dispõem sobre a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor – e, ainda, pela Lei 12.741/2012 – que versa sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

Dessa forma, normas de caráter regulamentar ou secundárias, caso ultrapassem o que a lei regulamentada determina, devem ser objeto de análises de legalidade, e não de constitucionalidade.

Assim é a jurisprudência remansosa do Supremo Tribunal Federal, no sentido de não conhecer de ações diretas de inconstitucionalidade que questionam atos normativos secundários. Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

DECRETO CARÁTER REGULAMENTADOR INADEQUAÇÃO. O controle normativo abstrato pressupõe o descompasso entre norma legal e o texto da Constituição Federal, revelando-se inadequado no caso de ato regulamentador, sob pena de ter-se o exame, em sede concentrada, de conflito de legalidade considerado o parâmetro envolvido” (ADI 5.593/MG AgR, Relator o Ministro Marco Aurélio).

“ADIN - SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SNDC) – DECRETO FEDERAL N. 861/93 - CONFLITO DE LEGALIDADE LIMITES DO PODER REGULAMENTAR - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.

- Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado *ultra legem*, quer porque tenha permanecido *citra legem*, quer, ainda, porque tenha investido *contra legem*, a questão caracterizara, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata.

- O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada” (ADI 996/DF, Rel. Min. Celso de Mello).

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PETIÇÃO INICIAL INDEFERIDA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO § 4º DO ART. 6º-A DO DECRETO N. 4.376/2002: NORMA

## ADI 6851 / DF

DE CARÁTER SECUNDÁRIO QUE SE PRESTA A REGULAMENTAR O DISPOSTO NA LEI N. 9.883/1999.

1. Os atos regulamentares, cujo conteúdo ultrapasse o que na lei regulamentada se contém, podem estar eivados de ilegalidade. Precedentes.

2. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (ADI 4.176/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia).

Ademais, no caso dos autos, não há falar em extrapolação do poder conferido ao Executivo para regulamentar disposições de leis federais, pois tal atribuição está prevista no art. 84, *caput*, IV, da Constituição Federal.

Nessa linha de consideração, confirmam-se as ponderações da Advocacia-Geral da União:

“Diversamente do sustentado na petição inicial, o Decreto nº 10.634/2021, cujo artigo 3º é ora questionado, detém natureza meramente secundária ou regulamentar. Com efeito, conforme se extrai de seu próprio cabeçalho, o Decreto em referência foi editado pelo Chefe do Poder Executivo ‘no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, *caput*, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, na Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, e na Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012’.

As disposições contidas no Decreto nº 10.634/2021 limitam-se a dispor sobre a divulgação de informações aos consumidores referentes aos preços dos combustíveis automotivos, tendo em vista que, na esteira de proteção e defesa do consumidor conferida pela Constituição da República, concretizada mediante a edição de diversos diplomas legais e infralegais, “os consumidores têm o direito de receber informações corretas, claras, precisas, ostensivas e legíveis sobre os preços dos combustíveis automotivos no território nacional”, consoante disposto no parágrafo primeiro do artigo 1º do Decreto nº 10.634/2021” (pág. 7 do documento

## ADI 6851 / DF

eletrônico 22).

No mesmo sentido, manifestou-se o Procurador-Geral da República:

“O Decreto Federal 10.634/2021 foi editado para regulamentar as Leis 8.078/1990, 10.962/2004 e 12.741/2012. As normas em questão disciplinam o dever imposto aos fornecedores no que diz respeito ao fornecimento de informação adequada e clara aos consumidores, especificamente no que tange à transparência fiscal.

O ato normativo tem caráter regulamentar. De natureza secundária, o dispositivo questionado apenas detalha regramento legal sobre medidas de esclarecimento ao consumidor quanto à carga tributária incidente sobre mercadorias e serviços, o que significa que eventual vício de constitucionalidade nele contido acarreta apenas ofensa indireta à Constituição Federal.

[...]

Assim, não é cabível a apreciação da compatibilidade constitucional do Decreto 10.634/2021, uma vez que sua verificação demandaria o exame prévio dos dispositivos das Leis 8.078/1990, 10.962/2004 e 12.741/2012, por ele regulamentados” (pág. 6 do documento eletrônico 28).

Ante o exposto, nego seguimento à presente ação direta de inconstitucionalidade e julgo extinto o processo, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 21, §1º, do RISTF, combinado com o art. 485, IV, do CPC/2015. Prejudicado o exame da medida liminar requerida.

Publique-se.

Brasília, 29 de agosto de 2022.

**Ministro Ricardo Lewandowski**

Relator