N.º 321/2019 – SFCONST/PGR
Sistema Único nº 163871/2019

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.906/DF
REQUERENTE: Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (ABRATI)
INTERESSADO(S): Presidência da República e Congresso Nacional
RELATOR: Ministro Marco Aurélio

Excelentíssimo Senhor Ministro Marco Aurélio,

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ARTS. 24-XVIII E 78-A DA LEI 10.233/2001. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. RESOLUÇÃO 233/2003. PREVISÃO DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS EM ATOS INFRALEGAIS. ALEGAÇÃO DE OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E À RESERVA LEGAL. ARTS. 2.º, 5.º-II E XXXIX E 37-*CAPUT* DA CONSTITUIÇÃO. INOCORRÊNCIA. AGÊNCIAS REGULADORAS. PODER NORMATIVO TÉCNICO. DESLEGALIZAÇÃO. PARÂMETROS FIXADOS EM LEI.

1. Compete à ANTT, no exercício das atribuições e nos limites previstos pela Lei 10.233/2003, dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes.

2. As agências reguladoras são dotadas de poder normativo técnico que lhes permite, de forma ampla, tratar sobre especificidades do serviço regulado. A deslegalização é fenômeno moderno necessário à eficiência da função administrativa e à promoção do interesse público, respeitados os parâmetros constitucionais e legais específicos.

3. Impossibilidade de o legislador ordinário prever todas as condutas aptas a gerar infrações administrativas. Especialidade técnico-científica que afasta a alegação de afronta aos arts. 2.º, 5.º-XXXIX e 37- *caput* da Constituição. Desnecessidade de interpretação conforme.

- Parecer pela improcedência do pedido.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 08/08/2019 21:06. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 7AD9A966.D809F1BF.FED916E5.B82DD753

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (ABRATI), em face dos artigos arts.24-XVIII e 78-A, que "*dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências*".

O teor da norma atacada é o seguinte:

> Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:
>
> […]
>
> XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes.
>
> Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal:
>
> I - advertência;
>
> II - multa;
>
> III – suspensão
>
> IV – cassação
>
> V - declaração de inidoneidade.
>
> VI - perdimento do veículo.
>
> § 1º Na aplicação das sanções referidas no caput, a Antaq observará o disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012.
>
> § 2º A aplicação da sanção prevista no inciso IV do caput, quando se tratar de concessão de porto organizado ou arrendamento e autorização de instalação portuária, caberá ao poder concedente, mediante proposta da Antaq.
>
> § 3º Caberá exclusivamente à ANTT a aplicação da sanção referida no inciso VI do *caput*.

A requerente sustenta que os dispositivos merecem interpretação conforme a constituição a fim de que seja reconhecida a invalidade da delegação às agências reguladoras de competência para a criação de figuras infracionais pela Resolução ANTT 233/2003, inconstitucional por força dos arts. 2.º, 5.º-II e XXXIX, 37-*caput* da Constituição. Sustenta

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 08/08/2019 21:06. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 7AD9A966.D809F1BF.FED916E5.B82DD753

ser incompatível com a ordem constitucional exegese que conceda ampla autorização à ANTT para definição de infrações administrativas e cominação das sanções correspondentes mediante norma complementar.

Adotou-se o rito dos arts. 6.º e 8.º da Lei 9.868/1999.

A Câmara dos Deputados informou que "*o Projeto de Lei 1.615/1999, que deu origem à Lei 10.233/2001, foi processado [...] dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie [...]*".

O Presidente da República, por intermédio da Consultoria-Geral da União, defendeu a constitucionalidade dos atos normativos impugnados. Sustentou a possibilidade de as agências reguladoras estabelecerem infrações e penalidades, observados os parâmetros legais e constitucionais.

O Congresso Nacional afirmou a constitucionalidade dos diplomas impugnados e sustentou que "[...] *a norma atacada representa concretização da liberdade de que dispõe o Poder Legislativo para escolher os parâmetros para o regramento das relações jurídicas e sociais, como representante da vontade popular.* […] *É no âmbito do debate parlamentar que os diversos seguimentos da sociedade podem apresentar e ver debatidos os seus argumentos sobre a matéria objeto de regulação. No caso em tela, como se pode ver dos documentos constantes da tramitação do projeto de lei, os argumentos foram exaustivamente discutidos e estudados no âmbito do Parlamento, seja nas comissões especializadas, seja nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal*". Aduziu a necessidade de limitação da jurisdição constitucional (*self-restraint)* e possível afronta à separação de poderes, caso não observado o caráter democrático dos debates que fundamentaram as opções legislativas sobre as agências reguladoras.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se por não conhecimento e, no mérito, pela improcedência do pedido.

É o relatório.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 08/08/2019 21:06. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 7AD9A966.D809F1BF.FED916E5.B82DD753

II

Os arts. 24-XVIII e 78-A, ambos da Lei 10.233/2001, preveem atribuição à Agência Nacional de Transportes Terrestres para, em sua esfera de atuação, dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes, bem como estabelece a possibilidade de a agência reguladora aplicar sanções de advertência, multa, suspensão, cassação, declaração de idoneidade ou perdimento de veículo em caso de descumprimento da lei ou dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão ou na autorização na prestação do serviço público. Em atenção à Lei 10.233/2001, no exercício de atribuição normativa e fiscalizatória, a ANTT editou a Resolução 233, de 25 de junho de 2003, a fim de regulamentar a imposição de penalidades no que tange ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

As agências reguladoras são corolário da ampla reforma do Estado brasileiro iniciada no começo da década de 90. A criação de autarquias em regime especial está em consonância com a nova visão de administração pública, pautada na eficiência, contexto que impõe seja revisitada a atuação estatal na prestação de serviços públicos, definidos como "*toda atividade material que a lei atribui para o Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime total ou parcialmente público*"[1].

A ordem econômica delineada no texto da Constituição reflete princípios e objetivos que servem à coletividade e indica os contornos sociais que pautam o papel estatal:

> "Na interpretação constitucional da livre iniciativa, não se deve atribuir conteúdo ao princípio com base em doutrinas liberais abrangentes de institucionalização do *laissez-faire.*"[2]

1 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 102.

2 SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. In: SARMENTO, Daniel; e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007, p. 740.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 08/08/2019 21:06. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 7AD9A966.D809F1BF.FED916E5.B82DD753

O art. 174[3] da Constituição adotou o modelo regulatório de forma expressa. A par da redução da presença estatal em alguns setores da economia, foram criados instrumentos com vistas ao controle, à fiscalização e à regulamentação de mercado e dos agentes econômicos, a partir de avaliações técnico-jurídicas que não prescindem da análise contextual pertinente e também buscam o bem-estar dos cidadãos.

A criação de agências reguladoras, entidades descentralizadas com natureza de autarquia sob regime especial[4], tem por escopo a realização dos comandos constitucionais relativos à intervenção do Estado na economia, com a finalidade de "*correção das falhas de mercado, busca da realização de objetivos coletivos e garantia do fornecimento de certos bens e serviços essenciais à comunidade*"[5].

Não há legislação geral de regência das autarquias. Desse modo, a doutrina cuida de apontar as seguintes características:

> "Como se disse, todas essas agências foram criadas como *autarquias sob regime especial*, considerando-se o *regime especial* como o conjunto de privilégios específicos que a lei outorga à entidade para a consecução de seus fins. No caso das *agências reguladoras* até agora criadas no âmbito da Administração Federal esses privilégios caracterizam-se basicamente pela independência administrativa, fundamentada na estabilidade de seus dirigentes (mandato fixo), *autonomia financeira* (renda própria e liberdade de sua aplicação), e *poder normativo* (regulamentação das matérias de sua competência). Entendeu-se indispensável a outorga de amplos poderes a essas autarquias, tendo em vista a enorme relevância dos serviços por elas regulados e fiscalizados, como também o envolvimento de poderosos grupos econômicos (nacionais e estrangeiros) nessas atividades."[6]

3 "Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.
§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.
§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.
§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.
§ 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei."

4 "[...] É sob esse aspecto que se admite a classificação de dois grupos de autarquias quando se leva em conta o seu regime jurídico: (a) *autarquias comuns* (ou de *regime comum*); (b) *autarquias especiais* (ou de *regime especial*). Segundo a própria terminologia, é fácil distingui-las: as primeiras estariam sujeitas a uma disciplina jurídica sem qualquer especificidade, ao passo em que as últimas seriam regidas por disciplina específica, cuja característica seria a de atribuir prerrogativas especiais e diferenciadas a certas autarquias" (original grifado) *in* CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 482.

5 LOSS, Giovanni R. Contribuições à Teoria da Regulação no Brasil: fundamentos, princípios e limites do Poder Regulatório das Agências. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 143.

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 2011, p. 391.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 08/08/2019 21:06. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 7AD9A966.D809F1BF.FED916E5.B82DD753

Merece destaque a delegação, pelo legislador ordinário, de atribuições normativas, judicantes e executivas. Sobre a normatização, em virtude das especificidades dos serviços regulados, a doutrina entende haver verdadeiro "*poder normativo técnico*". A partir de tal conceito, entende-se que "[...] *essas autarquias recebem das respectivas leis delegação para editar normas técnicas (não as normas básicas de política legislativa) complementares de caráter geral, retratando poder regulamentar mais amplo, porquanto tais normas se introduzem no ordenamento jurídico como direito novo* (ius novum)"[7].

Sobre a possibilidade de as agências reguladoras estabelecerem normas técnicas, José Carvalho dos Santos Filho afirma:

> "[...] Semelhante poder tem suscitado alguns questionamentos, inclusive quanto à sua constitucionalidade. Não vemos, porém, qualquer óbice quanto à sua instituição, de resto já ocorrida em outros sistemas jurídicos. O que nos parece inafastável é a verificação, em cada caso, se foi regular o exercício do poder ou, ao contrário, se foi abusivo, com desrespeito aos parâmetros que a lei determinou. Consequentemente, o poder normativo técnico não pode deixar de se submeter a controle administrativo e institucional"[8].

O mecanismo escolhido pelo constituinte, seguido pelo legislador ordinário, é fruto de fenômeno conhecido por deslegalização (ou deslegificação), vez que a edição de normas gerais de caráter técnico se formaliza através de atos administrativos regulamentares pautados em delegação legal. As matérias objeto de poder normativo técnico são altamente específicas. Exigir que as leis em sentido estrito prevejam pormenores de particularidades técnicas, incluindo todo o tipo de infração administrativa possível, não se coaduna com a modernidade e não ofende o princípio da reserva legal, senão concretiza os princípios que regem a Administração Pública e suas atividades[9].

Com isso, opera-se o descongelamento da classe normativa por opção do legislador e não há falar em "*reserva de regulamento*", pois nada impede seja a matéria deslegalizada objeto de lei. A fim de se verificar a compatibilidade dos atos normativos técnicos com a Constituição, devem ser observados os seguintes limites:

> "a) casos de "reserva legislativa específica", previstos na Constituição Federal, que devem ser veiculados por lei formal (ex.: art. 5.º, VI, VII, VIII, XII, da CRFB); e

7 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 483.
8 *Ibidem*.
9 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo.* 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 08/08/2019 21:06. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 7AD9A966.D809F1BF.FED916E5.B82DD753

> b) matérias que devem ser reguladas por lei complementar não admitem deslegalização, pois encerram verdadeiras reservas legislativas específicas, além das matérias que devem ser legisladas com caráter de normas gerais (ex.: art. 24, §§ 1.º e 2.º da CRFB), tendo em vista que estas últimas possuem alcance federativo, abrangendo Estados-membros e Municípios"[10]

Com fundamento no texto da Constituição (art. 22-XXVII), a União estabeleceu norma federal-nacional com preceitos gerais para todas as concessões e permissões de serviços públicos (Lei 8.987/1995). Em 2001, sobreveio a Lei 10.233, que reestruturou e sistematizou assuntos afetos aos serviços de transportes. Foram estabelecidas as diretrizes básicas aplicáveis às modalidades terrestre, aquática e aérea, além da criação de entes regulamentadores e fiscalizadores, entre os quais se encontra ANTT.

A Lei 10.233/2001, a par da criação de agência reguladoras de caráter técnico, estabeleceu parâmetros a serem respeitados pelo poder concedente (a exemplo do art. 78-F e limites das multas) e autorizou expressamente a aplicação de sanções pela ANTT, delegando especificações às normas regulamentares em razão da impossibilidade fático-jurídica de o legislador prever e listar todas as condutas passíveis de interferir no serviço regulado.

O art. 78-A permite que a ANTT proceda à imposição de advertência, multa, suspensão, cassação, declaração de inidoneidade ou perdimento do veículo quando verificada "*a infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização* [...]". Com fundamento no art. 24 da Lei 10.233/2001, a ANTT exercerá o poder regulamentar (corolário do poder normativo técnico) ao editar atos normativos, tal como fez por intermédio da Resolução 233/2003.

Portanto, nota-se que o descumprimento da Resolução da ANTT acarreta, em última análise, afronta aos termos da Lei 10.233/2001, cujo fundamento normativo é a Constituição, não havendo falar em inconstitucionalidade de interpretação que autorize a criação de infrações administrativas por resoluções de autarquias em regime especial, pois são concretização do fenômeno da deslegalização, fundamental à efetivação dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Convém frisar que não há delegação legislativa, pois a competência do ente delegante não é esvaziada. Ocorre a fixação, pelo legislador ordinário, de um conjunto de diretrizes, princípios e conceitos indeterminados cuja interpretação será conferida pelas

10 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 08/08/2019 21:06. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 7AD9A966.D809F1BF.FED916E5.B82DD753

agências reguladoras quando da elaboração dos atos normativos especializados, como explica Tércio Sampaio Ferraz Junior[11]:

> "A solução, a meu ver, consiste em interpretar o poder regulamentar como uma forma de delegação inominada, com a função de estabelecer normas de implementação ou complementação de leis-quadro (*lois cadre*) que contenham princípios e diretrizes gerais. Não se trata aqui propriamente de uma delegação legislativa, pois não implica abdicação pelo legislador de sua competência. Simplesmente o uso de conceitos indeterminados pelo legislador confere uma margem de discricionariedade à agência na interpretação, aplicação e regulamentação complementar das leis às quais a agência se submete."

A respeito do poder normativo técnico das agências reguladoras, o STF tem entendimento consolidado no sentido de que a função normativa das autarquias sob regime especial não se confunde a função regulamentadora da Administração (art. 84-IV da CF), tampouco com o regulamento autônomo (arts. 84-VI, 103-B-§4º-I e 237 da CF). Nesse sentido, a atribuição para editar atos normativos com vistas à organização e à fiscalização das atividades reguladas é decorrência do poder geral de polícia da Administração, que deverá editar atos dotados de generalidade e abstração, de caráter técnico, necessários aos objetivos listados em lei e pela Constituição, além de se subordinarem à ordem constitucional e à legislação setorial[12].

Sobre o tema, convém transcrever o seguinte julgado do STF:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO**. ART. 7º, III E XV, IN FINE, DA LEI Nº 9.782/1999. RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA (RDC) DA ANVISA Nº 14/2002. PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS FUMÍGENOS DERIVADOS DO TABACO CONTENDO ADITIVOS. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **REGULAÇÃO SETORIAL. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIA REGULADORAS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.** CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE INICIATIVA E DO DIREITO À SAÚDE. PRODUTOS QUE ENVOLVEM RISCO À SAÚDE. COMPETÊNCIA ESPECÍFICA E QUALIFICADA DA ANVISA. ART. 8º, § 1º, X, DA Lei nº 9.782/1999. **JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA**. RAZOABILIDADE. CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE CONTROLE DO USO DO TABACO – CQCT. IMPROCEDÊNCIA.

11 FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. O *Poder Normativo das Agências Reguladoras à Luz do Princípio da Eficiência*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). O Poder Normativo das Agências Reguladoras. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 283.

12 ADI 1668/DF-MC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 16.4.2004; RMS 28487/DF, Relator Ministro Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 14.3.2013; ADI 4954/AC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014; ADI 4949/RJ, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 03.10.2014; ADI 4951/PI, Relator Ministro Teori Zavascki, DJe 26.11.2014; ADI 4.093/SP, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 08/08/2019 21:06. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 7AD9A966.D809F1BF.FED916E5.B82DD753

1. Ao instituir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, a Lei nº 9.782/1999 **delineia o regime jurídico e dimensiona as competências** da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, autarquia especial.

2. A **função normativa das agências reguladoras não se confunde com a a função regulamentadora da Administração (art. 84, IV, da Lei Maior), tampouco com a figura do regulamento autônomo (arts. 84, VI, 103-B, § 4º, I, e 237 da CF).**

3. **A competência para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial.** […]

4. Improcedência do pedido de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, XV, parte final, da Lei nº 9.782/1999, cujo texto unívoco em absoluto atribui competência normativa para a proibição de produtos ou insumos em caráter geral e primário. Improcedência também do pedido alternativo de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, III, da Lei nº 9.782/1999, que confere à ANVISA competência normativa condicionada à observância da legislação vigente.

5. Credencia-se à tutela de constitucionalidade *in abstracto* o ato normativo qualificado por abstração, generalidade, autonomia e imperatividade. Cognoscibilidade do pedido sucessivo de declaração de inconstitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. 6. Proibição da fabricação, importação e comercialização, no país, de produtos fumígenos derivados do tabaco que contenham as substâncias ou compostos que define como aditivos: compostos e substâncias que aumentam a sua atratividade e a capacidade de causar dependência química. Conformação aos limites fixados na lei e na Constituição da República para o exercício legítimo pela ANVISA da sua competência normativa.

[…]

9**. Definidos na legislação de regência as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei.** Deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição. Aplicação da doutrina da deferência administrativa (*Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council*).

[…]

13. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, e, no mérito julgados improcedentes os pedidos principais e o pedido sucessivo. Julgamento destituído de efeito vinculante apenas quanto ao pedido sucessivo, porquanto não atingido o quórum para a declaração da constitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada nº 14/2012 da ANVISA. (ADI 4874, Relator Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 31/01/2019) (ênfase acrescida)

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 08/08/2019 21:06. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 7AD9A966.D809F1BF.FED916E5.B82DD753

Diante de tal panorama, não se verificam os apontados vícios de inconstitucionalidade, especialmente por não se mostrar o exercício do poder normativo técnico da ANTT, pautado na Lei 10.233/2003, afrontoso à separação de poderes ou ao princípio da reserva legal.

III

Pelo exposto, a Procuradora-Geral da República manifesta-se pela improcedência do pedido.

Brasília, 8 de agosto de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

TSS

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 08/08/2019 21:06. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 7AD9A966.D809F1BF.FED916E5.B82DD753