



Seção Judiciária do Distrito Federal  
14ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "C"

PROCESSO: 1006655-58.2018.4.01.3400

CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM (7)

AUTOR: CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM COFEN

RÉU: CONSELHO FEDERAL DE FARMACIA

**Sentença Tipo "C"**

**I – Relatório**

Cuida-se de ação de rito comum, com pedido de tutela antecipada, ajuizada pelo **Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil**, em desfavor da **União**, objetivando: **(i)** a declaração, *incidenter tantum*, de não recepção das alíneas *l* e *m* do art. 6º da Lei n. 3.820/60 pela Constituição Federal de 1988, haja vista a ausência de previsão constitucional para delegação a qualquer conselho de fiscalização profissional de competências legislativas típicas do Congresso Nacional, *ex vi* dos arts. 22, XVI, 48, *caput*, 59, IV e 68 da CF; **(ii)** a declaração de nulidade da Resolução n. 654/18 do Conselho Federal de Enfermagem, por afirmar que o referido ato infralegal inova no mundo jurídico em matéria reservada à lei (art. 5º, XIII, da CF), tendo ofendido o princípio da legalidade, ao outorgar aos farmacêuticos competências não previstas nas leis de regência (Lei n. 5.991/73 e Lei n. 13.021/14); **(iii)** a condenação do réu em obrigação de fazer consistente na publicação de nota de esclarecimento, em, no mínimo, dois jornais de grande circulação, de âmbito nacional, e também no seu sítio virtual na internet, devendo neste permanecer pelo período mínimo de 180 dias, na qual se informe acerca da ausência de competência legalmente atribuída ao farmacêutico para a administração de vacinas, o que lhe impossibilita a realização de tal atividade.

Inicial instruída com os documentos de fls. 30-69.

A análise do pedido de tutela de urgência foi postergada (fls. 73-74).

Citada, a parte ré apresentou contestação e documentos às fls. 80-341, alegando, preliminarmente, a inadequação da via eleita e usurpação da competência do STF. No mérito, pugna pela rejeição do pedido.



Instado a manifestar-se, o Ministério Público Federal opinou pela extinção do feito, ante a inadequação da via processual escolhida pela parte autora (fls. 343-345).

Réplica às fls. 348-358.

É o relatório. **Decido.**

## II – Fundamentação

Inicialmente, cumpre a este Juízo apreciar a questão preliminar, suscitada pela parte ré, atinente à suposta inadequação da via eleita e à usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

Em sua réplica, a parte autora afirma que o se busca, nesta ação, é o reconhecimento de que as Leis n. 5.991/73 e 13.021/14 não atribuem aos farmacêuticos competência para aplicação de vacinas, sendo que “*a única declaração de inconstitucionalidade pleiteada refere-se a pretensão marginal da lide, consistente na não recepção das alíneas I e m do art. 6º da Lei n. 3.820/60 pela Constituição Federal de 1988, a qual se revela como questão prejudicial à resolução do litígio principal, o que a situa na causa de pedir*”.

De fato, o Poder Judiciário pode, em casos concretos, apreciar a legalidade de qualquer ato normativo do Poder Executivo, limitados os efeitos às partes do processo.

No caso em análise, entretanto, e como bem pontuado pelo MPF (fl. 345), “*alega o COFEN que a Resolução nº 654/2018 do CFF, bem como as alíneas I e m do art. 6º da Lei nº 3.820/60 contrariam a Constituição Federal, sem indicar, contudo, dano concreto a possibilitar a análise da constitucionalidade dos referidos atos normativos de maneira incidental*”. Assim, observa-se que tais normas constituem o próprio objeto do pedido, e não, como deveriam, o seu fundamento, do que resulta a inadequação processual.

Como é cediço, o controle de constitucionalidade conferido às instâncias inferiores à Suprema Corte, o chamado controle difuso, é apenas aquele exercido no exame do caso concreto, e não pela análise do ato normativo em tese, como pretende a parte autora, para o qual se faz necessária a utilização dos meios adequados.

Desse modo, embora a parte autora afirme não pretender a declaração de inconstitucionalidade das mencionadas normas, tem-se que, em verdade, a eventual procedência do pedido importaria em extirpá-las do ordenamento jurídico, por meio desta ação ordinária, sem que se tenha trazido ao Juízo seus eventuais efeitos concretos.

Noutros termos, a pretensão diz respeito a verdadeiro ataque à norma jurídica em tese, e seu acolhimento possuiria efeitos *erga omnes*, que, na hipótese, são reservados às decisões do Supremo Tribunal Federal, por meio da ação própria (ação direta de inconstitucionalidade).



Nesse sentido:

*PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA. CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA. RESOLUÇÃO COFECON Nº 1.788/2007. PEDIDO PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. Cuida-se de apelação interposta em face de sentença que indeferiu a inicial, com fundamento no art. 295, parágrafo único, III, do Código de Processo Civil. 2. O juiz sentenciante entendeu que a ação não possui polo passivo e que o controle concentrado de normas somente pode ser efetuado pelo Supremo Tribunal Federal. 3. Com efeito, a presente demanda tem por objeto apenas a declaração de legalidade da Resolução COFECON nº 1.788/2007, sem indicação de parte para figurar no polo passivo. 4. **"Na espécie, contudo, o pedido do autor consiste na decretação de nulidade da Portaria nº 971/2006, ou seja, a declaração de nulidade do ato normativo é o pedido principal desta demanda.** 3. Com razão, então, o juiz a quo, ao afirmar, litteris: **"Observo que, em verdade, a postulante se volta contra norma de efeitos abstratos, por meio de ação ordinária, sem apontar a existência de efeitos concretos desta norma para os seus substituídos, caracterizando o ataque de norma jurídica em tese. Portanto, na hipótese de procedência do pedido, estar-se-ia atribuindo efeito erga omnes a uma declaração de inconstitucionalidade de ato normativo, ou seja, estar-se-ia utilizando do controle concentrado de constitucionalidade pelo juiz de primeiro grau de jurisdição. O pedido de declaração de nulidade (inconstitucionalidade, que a tornaria inválida) só pode ser conhecido pelo juiz de primeiro grau no exame incidenter tantum, que pressupõe o julgamento de caso concreto, jamais a validade da norma em tese - incumbência do STF no controle concentrado".** (AC nº 200634000343130, rel. Desembargador Federal Reynaldo Fonseca, e-DJF1 de 05/09/2014, pág. 463) 5. Na mesma linha de entendimento, precedentes desta Turma e dos TRFs da 2ª e 3ª Regiões. 6. Apelação não provida. Sentença confirmada.*

(TRF1, AC 0036043-09.2007.4.01.3400/DF, Rel. Desembargador Federal Reynaldo Fonseca, Sétima Turma, e-DJF1 p.3011 de 05.12.2014) (g.n.)

*PROCESSUAL CIVIL – VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC – INEXISTÊNCIA – VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL – VETADA A ANÁLISE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL – COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ART. 38 DA LEI N. 6.830/80 – AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO – SÚMULA 211/STJ – AÇÃO POPULAR – IPTU – ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL N. 691/84 – INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.*

*1. Inexiste violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida.*

*2. Não cabe a esta Corte analisar dispositivos constitucionais, sob pena de usurpar a competência do Supremo Tribunal Federal.*

*3. Descumprido o necessário e indispensável exame dos artigos invocados pelo acórdão recorrido, apto a viabilizar a pretensão recursal da recorrente, a despeito da oposição dos embargos de declaração. Incidência da Súmula 211/STJ.*



4. No caso dos autos, a ação popular foi proposta pelo recorrente, objetivando a declaração de nulidade de todas as certidões de dívidas ativas do município do Rio de Janeiro, referentes a IPTU lançados a partir de 2000, com fundamento no art. 67 da Lei municipal n. 691/84 ante a inconstitucionalidade das alíquotas progressivas de IPTU.

5. O STJ vem firmando o entendimento de que é possível a declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum de lei ou ato normativo federal ou local em sede de ação coletiva. Todavia, in casu, a dita imoralidade perpetrada pelo recorrente equivale à inconstitucionalidade da Lei municipal n. 691/84, sendo certo que a ação popular é via imprópria para o controle da constitucionalidade de leis.

**6. O reconhecimento da inconstitucionalidade alegada, mesmo em decisão de primeira instância, terá eficácia erga omnes, com efeito geral e abstrato, abrangendo todos os contribuintes de IPTU do município do Rio de Janeiro, "subvertendo todo o sistema de controle de constitucionalidade adotado pela legislação brasileira".**

**Inadequação da via eleita.**

Recurso especial conhecido em parte e nesta improvido.

(STJ, REsp 1195516/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19.08.2010) (g.n.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.827/99. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATOS LESIVOS. INEXISTÊNCIA DE INDICAÇÃO.

1. A ação popular foi proposta pelo recorrido, objetivando, em síntese, a declaração de extinção do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES; a **nulidade de artigos da Medida Provisória 1.827/99** e de todos os atos administrativos correspondentes aos repasses ao Fundo, a partir de outubro de 1988 e a devolução dos recursos indevidamente repassados.

(...)

3. Mérito – da impossibilidade jurídica do pedido da ação popular.

**Sob pena de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal, a ação popular não se mostra a via adequada para a obtenção de declaração de inconstitucionalidade de lei federal, devendo haver a comprovação da prática de atos administrativos concretos que violem o erário público. Precedentes.**

**4. Na hipótese, o objetivo da ação popular não se relaciona a atos específicos, mas contra todo o sistema de repasse previsto nas normas pertinentes ao FIES, sem a especificação de um ato concreto lesivo ao patrimônio público, requisito exigido e necessário para se autorizar a sua impugnação por meio deste tipo de ação. Esse fato, por si só, afasta a possibilidade do cabimento da ação popular por equivaler à declaração de inconstitucionalidade de lei em tese, em flagrante usurpação de competência do Pretório Excelso para efetuar o controle em abstrato da constitucionalidade das leis.**



5. Ação popular extinta, sem resolução do mérito, com fundamento no art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil, ficando prejudicado o exame da prescrição (ofensa aos artigos 21 c/c 22 da Lei nº 4.717/65 e 295, inciso IV, do CPC).

6. Recurso especial conhecido em parte e provido.

(STJ, REsp 1081968/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 15.10.2009) (g.n.)

*APELAÇÃO EM AÇÃO ORDINÁRIA. CONTROLE DIFUSO DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS. PERDA DO OBJETO DA AÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE JULGAR ESTRITAMENTE A QUESTÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.*

**No controle difuso da constitucionalidade das leis, a declaração de inconstitucionalidade é causa de pedir e não pedido. Tal espécie de declaração só poderá ser feita, no controle difuso, se implicar em algum efeito concreto "inter partes". Do contrário, teríamos ação declaratória sobre "lei em tese", o que somente é possível pela via do controle concentrado, nas ações de competência do Supremo Tribunal Federal (ADIN e ADC). Não há mais razão para analisar as alegadas inconstitucionalidades, dada a impossibilidade de efeitos concretos na relação jurídica das partes. Apelação improvida.**

(TRF3, AC 06837256119914036100, Juiz Convocado Rubens Calixto, Terceira Turma, e-DJF3 25.10.2010) (g.n.)

Desta forma, é imperioso reconhecer a ausência de interesse-adequação da parte autora no presente caso, devendo ser o feito extinto, sem resolução meritória, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

### III – Decisão

Pelo exposto, **julgo extinto o feito, sem resolução do mérito**, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.

Custas *ex lege*.

Considerando a preponderância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade sobre as regras do artigo 85 do CPC, condeno a parte autora ao pagamento de honorários de sucumbência de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Intimem-se. Oportunamente, arquivem-se.



Brasília-DF, 26 de outubro de 2018.

*(assinado digitalmente)*

**WALDEMAR CLÁUDIO DE CARVALHO**

Juiz Federal Titular da 14ª Vara do DF

